

**UNIVERSITAT JAUME I**  
**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y ECONÓMICAS**



**TESIS DOCTORAL**

**Análisis Socio-Jurídico del Derecho de Asilo: El Caso de Colombia**

Presentada por:

Aura Janeth Apraez Dorado

Dirigida por:

Ignacio Aymerich Ojea

Jesús García Cívico

Castellón de la Plana, Junio 2017

A la memoria de mi hermano Beniro.

Mi tío Oswaldo y mi gran amigo Alirio.

Quienes fueron víctimas de la violencia.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	7
<b>CAPÍTULO 1</b>	
1.-DEFINICIONES METODOLOGICAS	13
1.1.-El objeto de la investigación: la efectividad del derecho de asilo	13
1.2.-El planteamiento de la investigación	13
2.-DEFINICIONES OPERATIVAS	14
2.1.-La persecución: funcionamiento del monopolio de la violencia legítima	14
2.2.-Los titulares del derecho de asilo en términos fácticos	21
2.3.-Las instituciones con obligaciones correlativas al derecho de asilo	23
3.-SOBRE LA SOCIOLOGÍA JURÍDICA COMO MARCO DE ANÁLISIS	26
3.1.-Un tema clásico de la sociología jurídica: la efectividad de las normas	26
3.2.-Sobre la diferencia entre eficacia y efectividad	27
<b>CAPÍTULO 2</b>	
1.-LOS CONCEPTOS DE MIGRANTE, ASILADO, REFUGIADO Y APÁTRIDA	29
2.-EL CONCEPTO DE MIGRACIÓN	33
2.1.-La migración desde la geografía humana	33
2.2.-La migración en términos de derechos humanos: primeros apuntes	35
2.3.-Las clases de inmigración	36
3.-EL CONCEPTO DE ASILO	40
4.-EL CONCEPTO DE REFUGIADO	45
5.-EL CONCEPTO DE APÁTRIDA	54
6.-RECAPITULACIÓN	57
<b>CAPÍTULO 3</b>	
1.-LA NORMATIVA EN MATERIA DE SILO Y REFUGIO: LA ONU	59
2.-LA CARTA DE NACIONES UNIDAS	60
3.-LA PROCLAMACIÓN DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DDHH	61
4.-ANTECEDENTES DEL ACNUR	63
5.-EL REFUGIADO UN PROTAGONISTA DEL SIGLO XX	66
6.-EL TRABAJO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS EN SUS INICIOS	66
6.1.-Las funciones del ACNUR	69
6.2.- Otras agencias y organizaciones que colaboran con ACNUR	72
7.-LA CONVENCION DE GINEBRA DE 1951 Y EL PROTOCOLO DE 1967	73
7.1.-La persona física beneficiaria de la protección internacional	74
7.2.-Los fundados temores de sufrir persecución	74
7.3.-La persecución	75
7.4.-Los agentes de persecución	78
7.5.-Los motivos de persecución: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a grupo social	79
7.6.-Las causas de exclusión de los beneficios de la condición de refugiado	85
8.-EL PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS DE 1967	90
9.-LA CONTRIBUCIÓN DE LOS PACTOS DE 1966 A LOS REFUGIADOS	91
10.-LA DECLARACIÓN SOBRE EL ASILO TERRITORIAL	93
11.-LA CONVENCION SOBRE ESTATUTO DE LOS APÁTRIDAS DE 1954	94
12.-RECAPITULACIÓN	97

## **CAPITULO 4**

1.-MARCO JURÍDICO EN LA UE SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS	101
2.-LOS ANTECEDENTES DEL ASILO EN EUROPA	103
3.-LA EVOLUCION DEL CONJUNTO NORMATIVO EN LA UE	104
3.1.-El desarrollo normativo en materia de asilo y refugio en la UE	105
3.2.-La comunitarización del derecho de asilo	108
3.3.-El aporte del Tratado de Niza	110
3.4.-El asilo después del Tratado de Lisboa	114
3.5.-El derecho derivado en materia de asilo en la UE	115
4.-EL NUEVO PLANTEAMIENTO DE LA UE ANTE LA CRISIS DE REFUGIADOS	121
5.-INSTRUMENTOS DE APOYO DE CONTROL MIGRATORIO Y FINANCIERO	123
6.-RECAPITULACIÓN	131

## **CAPÍTULO 5**

1.-EL CONJUNTO NORMATIVO EN ESPAÑA SOBRE EL ASILO	135
2.-ANTECEDENTES: RECONOCIMIENTO JURÍDICO DE LOS EXTRANJEROS	136
3.-EL DERECHO DE ASILO DESDE LA ADHESIÓN DE ESPAÑA A LOS TRATADOS INTERNACIONALES	138
4.-LOS DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1978	139
5.-LA COMUNITARIZACIÓN DEL DERECHO DE ASILO LA NUEVA LEY 12/2009	143
6.-LOS ACTOS DE PERSECUCIÓN Y SUS CARACTERÍSTICAS	151
7.-LAS REGLAS PROCEDIMENTALES PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL	153
8.-UNA CLAVE DE POSIBLE INEFECTIVIDAD: INADMISIÓN DE SOLICITUDES DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL	159
9.-SOBRE LA TRAMITACIÓN DE LAS SOLICITUDES ADMITIDAS A TRÁMITE	162
10.-SOBRE GARANTÍAS DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA	164
11.-RECAPITULACIÓN	167

## **CAPITULO 6**

1.-EL FENOMENO DE LAS MIGRACIONES FORZOSAS EN EL MUNDO	171
2.-LA SITUACIÓN DE LOS DESPLAZADOS FORZOSOS EN EL MUNDO	171
2.1.-Los refugiados en el panorama mundial	173
2.2.-La mayor parte de refugiados se encuentran en países menos desarrollados	175
2.3.-La protección de los refugiados al límite	179
3.-LAS CONSECUENCIAS MÁS GRAVES DE LAS POLÍTICAS RESTRICTIVAS	183
4.-LOS DESPLAZADOS FORZOSOS INTERNOS	187
5.-LAS CAUSAS DE LOS DESPLAZAMIENTOS HUMANOS FORZOSOS	191
5.1.-Los conflictos armados y la violencia sistemática	193
5.2.-Los desastres medioambientales o naturales	199
5.3.-Otras formas de persecución a veces difícil de percibir	200
6.-RECAPITULACIÓN	202

## **CAPÍTULO 7**

1.-LOS SOLICITANTES DE ASILO EN EUROPA Y LAS BARRERAS	205
2.-EL DERECHO DE ASILO DESDE LOS VALORES EUROPEOS	205
3.-LA POSTURA DE LA UE ANTE EL AUMENTO DE LOS INMIGRANTES Y REFUGIADOS	207
4.-LOS REFUGIADOS EN LA UNIÓN EUROPEA EN CIFRAS	211
4.1.-Las dificultades para determinar el número de refugiados en la UE	211
4.2.-El acceso del derecho de asilo en la UE	214
5.-LA ESCASA ARMONIZACIÓN DEL DERECHO DE ASILO EN LA UE	216

6.-LA CONCESIÓN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LA UE	220
7.-LA FALTA DE COMPROMISO DE LA UE EN EL REASENTAMIENTO DE REFUGIADOS	221
8.-LAS BARRERAS QUE DIFICULTAN EL ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA	224
8.1.-Las principales barreras que dificultan el acceso a la UE fuera de las fronteras	225
8.2.-Las barreras que dificultan el asilo dentro de las fronteras de la UE	230
9.-LAS CONSECUENCIAS DE LA PERMEABILIZACIÓN DE LAS FRONTERAS	231
10.-RECAPITULACIÓN	233

## **CAPÍTULO 8**

1.-LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN ESPAÑA	235
2.-LOS CAMBIOS EN LAS CORRIENTES MIGRATORIAS EN ESPAÑA	236
3.-EL ACCESO DEL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA	240
3.1.-El número de demandantes de asilo en España	240
3.2.-El declive de las solicitudes de asilo en los primeros años de este siglo	242
3.3.-Un ligero aumento de las solicitudes de asilo en los últimos años en España motivado por los conflictos cercanos	245
4.-ESPAÑA NO ES PAÍS PARA REFUGIADOS NI EN TIEMPOS DE CRISIS HUMANITARIA	248
5.-EL RECONOCIMIENTO DE LA PROTECCION INTERNACIONAL	251
5.1.-La concesión de la protección internacional: en cifras	252
5.2.-El incremento de la protección subsidiaria frente al estatuto de refugiados desde la Ley 12/2009	253
6.-EL REASENTAMIENTO EN ESPAÑA	256
7.-LAS PRINCIPALES BARRERAS QUE OBSTACULIZAN EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA	258
8.-LAS CONSECUENCIAS DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS DEL ESTADO ESPAÑOL	268
9.-RECAPITULACIÓN	270

## **CAPITULO 9**

1.-VIOLENCIA Y DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA	273
2.-LA SITUACIÓN FÍSICA DE COLOMBIA	273
3.-ORÍGENES DE LA VIOLENCIA EN COLOMBIA	273
3.1.-Los orígenes de las guerrillas y otros grupos armados	275
3.2.- Los diferentes actores que actúan en Colombia	279
4.-FORMAS DE MANIFESTARSE LA VIOLENCIA EN COLOMBIA	280
5.-PRACTICAS HABITUALES DEL ESTADO COLOMBIANO EN EL CONFLICTO ARMADO	284
6.-EL DESPLAZAMIENTO FORZOSO INTERNO	287
7.-LA POBLACIÓN MÁS AFECTADA POR EL CONFLICTO	292
8.-¿EXISTE MONOPOLIO DE VIOLENCIA LEGÍTIMA EN COLOMBIA?	295
9.-RECAPITULACIÓN	299

## **CAPÍTULO 10**

1.-CASO CONCRETO COLOMBIA-ESPAÑA: EL DERECHO DE ASILO	301
2.-LA POBLACIÓN COLOMBIANA EN ESPAÑA: ¿INMIGRANTE O REFUGIADA?	302
3.-LAS SOLICITUDES DE ASILO DE COLOMBIANOS Y SU EVOLUCION EN ESPAÑA	305
4.-LA PROTECCIÓN OTORGADA A LOS REFUGIADOS COLOMBIANOS EN ESPAÑA	312
5.-LAS BARRERAS QUE OBSTACULIZAN LA PROTECCION INTERNACIONAL A LOS CIUDADANOS COLOMBIANOS EN ESPAÑA	316
6.-LOS PAÍSES VECINOS A COLOMBIA SOPORTAN EL MAYOR PESO DE LOS REFUGIADOS COLOMBIANOS	321

6.1.-La dificultad para determinar a los refugiados colombianos en la región Latinoamericana	322
6.2.-Los solicitantes de asilo colombianos en países vecinos	323
6.3.-Las dificultades que encuentran los refugiados colombianos en países vecinos	325
7.-LA RESPUESTA DE ESPAÑA	
FRENTE A LA NECESIDAD DE PROTECCIÓN DE LOS COLOMBIANOS	326
8.-RECAPITULACIÓN	328

## **CAPÍTULO 11**

1.-APORTACION METODOLÓGICA:	
UN INDICADOR PARA EVALUAR LA EFECTIVIDAD DEL DERECHO DE ASILO	331
1.1.-La dimensión del problema de los refugiados en el sistema internacional de derechos humanos	331
1.2.-Qué puede aportar la investigación socio-jurídica a la solución del problema de los refugiados	334
2.-DEFINICIONES OPERATIVAS PARA UN INDICADOR DEL DERECHO DE ASILO	338
2.1.-Sobre los titulares del derecho de asilo	340
2.2.-¿Qué instituciones tienen la obligación correlativa de conceder el derecho de asilo?	342
3.-CRITERIOS PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN REFUGIADA Y POTENCIALES SOLICITANTES	344
4.-¿CÓMO SE PODRÍA DETERMINAR LA RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS?	348
5.- RECAPITULACIÓN	354

<b>CONCLUSIONES</b>	355
---------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFIA</b>	359
---------------------	-----

## ABREVIATURAS EMPLEADAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AI	Amnistía Internacional
AGE	Administración General del Estado
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
ANAO	Alianza Nacional Popular
AUE	Acta Única Europea
AN	Audiencia Nacional
APDHA	Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía
BACRIM	Bandas Criminales
BOE	Boletín Oficial del Estado
CAR	Centros de Acogida a Refugiados
CASI	Centros de Atención Social de Inmigrantes
CCOO	Comisiones Obreras
CAT	Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes
CDH	Comité de Derechos Humanos
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CE	Constitución Española
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CEDS	Comité Europeo de Derechos Sociales
CEDH	Convenio Europeo para los Derechos Humanos
CEPT	Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura
CIAR	Comisión Interministerial de Asilo y Refugio
CIE	Centro de Internamiento de Extranjeros
CETI	Centros de estancia temporal de inmigrantes
CGPI	Consultas Globales para la Protección Internacional
CIBIS	Comisión Interministerial pro Bienestar Infantil y Social
CICR	Comité Internacional de la Cruz-Roja

CODHES	Consultoría para los Derechos humanos y el Desplazamiento
COI	Información sobre País de Origen, en sus siglas en inglés
CPT	Comité Europeo para la Prevención de la Tortura
CSE	Carta Social Europea
DADDH	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DGII	Dirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo e Inmigración
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DO	Diario Oficial
DOCE	Diario Oficial Comunidad Europea
DPA	Directiva de Procedimiento de Asilo
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
EASO	Oficina Europea de Apoyo al Asilo
ECRI	Comisión Europea Contra el Racismo y la Intolerancia
ECRE	Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército popular de Liberación
ERP	Ejército Revolucionario del Pueblo
EE.UU	Estados Unidos de Norte América
EEE	Espacio Económico Europeo
EURODAC	Sistema Europeo para la Comparación de las Impresiones Dactilares para la Aplicación efectiva del Convenio de Dublín
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FER	Fondo Europeo para los Refugiados
FICR	Sociedades de la Media Luna Roja
FRONTEX	Agencia Europea para la gestión integrada de los controles de las fronteras exteriores



GLTB	Gay, Lesbianas, Bisexuales y Transexuales
GMH	Grupo de Memoria Histórica
HRW	Human Rights Watch
IDCM	Oficina de la ONU de Coordinación de asuntos Humanitarios y del Centro de Monitoreo de Desplazados Internos
IEVA	Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación
IGCR	Comité Intergubernamental para los Refugiados
INE	Instituto Nacional de Estadística
INSERSO	Instituto Nacional de Servicios Sociales
LO	Ley Orgánica
LODYLE	Ley Orgánica sobre derecho y libertades de los extranjeros en España y en su integración social
M-19	Movimiento 19 de abril
MEDA	Medidas de Acompañamiento Financiera y Técnica
MENAS	Menores extranjeros no acompañados
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MGF	Mutilación Genital Femenina
MIPEX	Migrant Integration Policy Index
MTI	Ministerio de Trabajo e Inmigración
NRC	El Consejo Noruego para Refugiados
OAR	Oficina de Asilo y Refugio
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCHA	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OEAA	Oficina Europea de Apoyo en materia de Asilo
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIR	Organización Internacional para los Refugiados
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa

OPEX	Observatorio de Política Exterior Española
OPI	Observatorio Permanente de la Integración
OTAN	Organización del Tratado Atlántico Norte
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REM	Red Europea de Migración
RUV	Registro Único de Víctimas
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo
SEIE	Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración
SGIE	Secretaría General de Inmigración y Emigración
SJR	Servicio Jesuita a los Refugiados
SERAD	Servicio Social de Refugiados, Asilados y Desplazados
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
STJCE	Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TA	Tratado de Ámsterdam
TCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
TCEE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TIJ	Tribunal Internacional de Justicia
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo

UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNRWA	Agencia de Naciones Unidas de Asistencia Especializada para Palestinos en Palestina
UNKRA	United Nations Korean Reconstruction Agency



## INTRODUCCIÓN

El aumento del número de personas que huyen de distintos peligros para conservar su integridad física, sus vidas o las de sus familias se ha convertido en una constante en diferentes lugares del mundo. Las guerras, los conflictos armados y la violación de los derechos humanos se han ensañado con la población civil, no pasa un día sin que se hable en los medios de comunicación de la inseguridad y de los diferentes ataques que se ejercen contra la población civil, no dejándole en la mayoría de los casos otra alternativa más que la huida. Organismos internacionales calculan que unos 3.771 refugiados y migrantes murieron el año pasado al intentar cruzar el mar Mediterráneo rumbo a Europa. Aunque, como veremos en este trabajo, no ha habido nunca una situación de entera satisfacción sobre la respuesta jurídica y política al problema de los refugiados, las escandalosas cifras de la guerra de Siria (4.700.000 ciudadanos sirios han tenido que salir de su país forzosamente) han convertido el problema en una cuestión de suma actualidad.

El fenómeno de la persecución se ha convertido en un tema de actualidad permanente que afecta a casi todos los lugares del mundo, de acuerdo con los datos de Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y de las principales agencias y organismos concernidos por la cuestión, millones de personas se encuentran desarraigadas y sin derechos, atrapadas en países empobrecidos, por su parte los países desarrollados prefieren mirar para otro lado antes de plantear una solución seria y eficaz a este drama humanitario, así, en las fechas en las que termino este trabajo, la Unión Europea, apenas ha propuesto la acogida de 160.000 personas, cuando el 85 % de los refugiados sirios son acogidos por los países limítrofes: Líbano, Jordania, Irak y Turquía.

Organizaciones internacionales como la ONU, a pesar de todos sus esfuerzos no acaban de dar una respuesta eficaz a este problema. El número de personas desplazadas de forma forzosa aumenta, así como la compleja naturaleza de los hechos que le dan lugar. El estatuto jurídico propio de los refugiados, que es obligatorio para todos los estados que forman parte del sistema internacional de derecho, establecido en el convenio de Ginebra (1951) y en el protocolo de Nueva York (1966) queda las más de las veces en mera retórica.

Estas situaciones nos han motivado a elegir como tema de estudio el problema de los refugiados, trabajo que hemos titulado, *el Análisis Socio-Jurídico del Derecho de Asilo: El Caso de Colombia*, y con el cual buscamos acercarnos a esta realidad tan acuciante. Se trata de

un tema que he podido conocer desde distintas perspectivas incluyendo la experiencia propia tanto del conflicto colombiano como de las cuestiones sociales y jurídicas que, en gran medida, vamos a tratar.

El objetivo principal de este trabajo es analizar si el derecho de asilo es efectivo para los tiempos actuales conforme al art. 14 de la DUDH, teniendo en cuenta que se ha incrementado enormemente el número de personas perseguidas como consecuencia de las guerras, los conflictos, la violencia y la violación de los derechos humanos. Otros objetivos son: 1) analizar si en la práctica se cumplen los tratados internacionales; 2) determinar qué mecanismos existen para el ejercicio efectivo del derecho de asilo; 3) establecer cuáles son las instituciones que se encargan de la protección de los refugiados; 4) intentar analizar por qué falla el actual sistema de protección internacional; 5) y finalmente plantear una pequeña propuesta que permita una mayor visibilidad de cómo se podría realizar una distribución más equitativa de los refugiados.

La hipótesis principal que subyace a este trabajo es la ineffectividad de las normas de asilo en el caso que se produce entre Colombia y España como consecuencia de categorías jurídicas y diseños institucionales y políticos que en gran medida han mermado la posibilidad de que el derecho de asilo funcione conforme a la finalidad y a la sensibilidad con el que fue positivado.

La metodología utilizada ha sido sociológico-jurídica, y en menor medida histórica y deductiva-analítica, tanto para la parte normativa como para el estudio socio-jurídico y político. En cuanto a la parte normativa se ha basado en la revisión y estudio de las principales normas internacionales que conforman el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados en el ámbito universal. En cuanto a la Unión Europea se ha estudiado el derecho primario y derivado sobre el derecho de asilo y refugio. En España hemos estudiado la Constitución, las distintas normas en materia de asilo y refugio, la jurisprudencia más relevante sobre el derecho a la protección internacional. Nos hemos apoyado, para ello, en la doctrina y en la reflexión propia de la filosofía del derecho, con especial atención a la sociología de los derechos humanos.

En cuanto al estudio socio jurídico nuestras principales fuentes han sido, en el ámbito universal, estudios específicos, publicaciones, guías, directrices, informes, manuales, conclusiones, consideraciones y trabajos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para

los Refugiados (ACNUR), igualmente hemos revisado estudios, informes de otras organizaciones como Human Rights Watch, Amnistía Internacional, Banco Mundial, la Comisión Europea, la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización Mundial de la Salud, Oxfam, Escola de Cultura de Pau, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), EASO.

Además, de los trabajos de las organizaciones internacionales hemos estudiado un amplio conjunto de trabajos tanto en la Unión Europea como en España y en Colombia. Destacando en España los informes, estudios, boletines de las organizaciones nacionales como CEAR, el Defensor del Pueblo, Ministerio de Asuntos Sociales, Ministerio del Interior, Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía y en Colombia destacamos los trabajos de CODHES y el Centro de Memoria Histórica. Todas estas fuentes nos han permitido acercarnos a las figuras de asilo y refugio desde su origen hasta la actualidad y poder profundizar en su problemática y sus causas.

Por otro lado, me ha ayudado a tener una visión más amplia del fenómeno de los refugiados mi propia experiencia vital, primero por la cercanía al conflicto colombiano, conociendo de cerca la violencia y la persecución que se ha ejercido sobre la población civil, las grandes dificultades que tienen los perseguidos colombianos para salir a buscar protección, segundo como inmigrante en España que he tenido que realizar todo el proceso migratorio y además, por mi interés de conocer y trabajar con el colectivo de inmigrantes en Castellón, por lo que llevo varios años vinculada activamente en los diferentes programas organizados tanto por la Comunidad Valenciana como por el Ayuntamiento de Castellón, especialmente al trabajo realizado por la Agencia Amics y otras organizaciones como Cruz Roja, Caritas, ACCEM, Aesco Valencia, el Consulado de Colombia en Valencia. Experiencias que me han permitido conocer y entender la realidad de la inmigración y de los refugiados.

Comenzaremos situando la cuestión del asilo y del refugio en el más extenso campo de los movimientos de personas (migraciones en un sentido antropológico) y trazando, en un capítulo dedicado a los conceptos que manejamos, las diferencias sustantivas entre inmigrante (y sus tipos), emigrante (y sus clases), asilado, refugiado, apátrida y otras tipologías relevantes y figuras afines. Aunque sean objeto de posteriores, apuntamos pronto quién puede hacer cumplir estas normas, es decir, cómo conseguir que éstas sirvan al propósito por el que

fueron promulgadas, de qué manera se vigila el cumplimiento, se supervisa judicialmente, etc. Es por ello que partimos de una noción más o menos precisa que apunte al sujeto beneficiario de la norma jurídica, en nuestro caso es preciso dejar de forma claramente descrita la tipología de casos similares al que nos ocupa, y, particularmente definir a quién afecta el derecho de asilo.

Luego, a la descripción del marco normativo vigente relacionado con el derecho de asilo seguirá la aclaración de cuestiones que tienen que ver con la realidad, con la eficacia externa, real o sociológica de las normas, en un caso particular. En una segunda parte de esta investigación veremos qué se entiende por plena efectividad de un derecho para enseguida analizar la efectividad del derecho de asilo.

De acuerdo con la estructura más pormenorizada del trabajo, éste se desarrolla de la siguiente manera: partimos del planteamiento del problema y el esbozo de la tipología de sujetos a los que la norma afecta, continuamos con el desarrollo normativo en el ámbito universal, UE y España, posteriormente analizamos los datos de la situación real de los refugiados en el mundo, UE y España con especial atención a la realidad colombiana y demandantes de asilo colombianos en España, para finalizar analizando cuáles son los fallos del sistema actual del derecho asilo.

En el primer capítulo estableceremos los parámetros a seguir para determinar la efectividad del derecho asilo desde el ámbito de la sociología jurídica, basándonos concretamente en los postulados de Flathman, que establece que para poder determinar que una norma es efectiva, la misma debe ser perceptible en el medio social al que va dirigida, por lo que necesariamente hay que estudiar los cambios sociales que se han producido desde que entró en vigor la norma, cómo la entienden sus titulares, qué mecanismos determina la norma para que sus titulares la puedan ejercer y a qué autoridad se pueden dirigir para reclamar su cumplimiento. En el segundo capítulo nos centraremos a definir las distintas figuras que enmarcan el fenómeno de la migración, con el deseo de clarificar los conceptos de inmigrante, asilado, refugiado y apátridas, ya que (en ocasiones) se confunden y se da el mismo trato a todas las categorías, cuando en realidad son figuras distintas que requieren de un tratamiento acorde a su situación como lo determina el ordenamiento jurídico. Los refugiados son personas que han huido de su lugar de origen o de su residencia habitual porque su vida corre grave peligro independientemente que se le reconozca o no la condición de refugiado de



acuerdo a la Convención. Mientras que las personas inmigrantes dejan su lugar de residencia o domicilio habitual en busca de mejores oportunidades económicas, pero lo fundamental es que la decisión de migrar es voluntaria. Por su parte un apátrida es, una persona a la cual ningún estado reconoce como nacional suyo de acuerdo a sus leyes internas del país. Por tanto las personas apátridas si sufren persecución son aun más vulnerables.

En el capítulo tercero nos proponemos revisar en profundidad el sistema jurídico internacional de los derechos humanos y de los refugiados que surgió a mediados del siglo XX como respuesta de la Segunda Guerra Mundial. Se hace un análisis del contenido de la Convención de Ginebra de 1951, el concepto de refugiado, destacando cuáles son los principios fundamentales de la protección internacional, así como su alcance y sus limitaciones y porqué la necesidad de adoptar el Protocolo del Estatuto de los Refugiados para eliminar las limitaciones de espacio y tiempo. Igualmente se revisa la creación, funciones y mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. En el capítulo cuarto se hace un recorrido de la evolución de la política migratoria en la Unión Europea. Tema que adquirió gran relevancia desde que se estableció el espacio interno sin fronteras, llegando en pocos años a convertirse en un tema prioritario con un objetivo único para todos los estados miembros de establecer un Sistema Común de Asilo. Se revisa el acceso al derecho de asilo, el número de solicitudes de asilo y concesión en los últimos años. En el capítulo quinto se hace un análisis del conjunto normativo en España, sus antecedentes y evolución a partir de la Constitución Española de 1978 y la influencia del derecho de la Unión Europea en materia de inmigración y asilo en el derecho interno español. Se examina la actual ley de asilo, su objetivo, beneficiarios, los procedimientos, los derechos que reconoce, quienes pueden solicitar la protección en España. En el capítulo sexto se hace un análisis del número de desplazados forzosos en el mundo, diferenciando los refugiados de los desplazados internos, los países que más refugiados expulsan y los países que más refugiados acogen. Igualmente se analizan las causas que originan los desplazamientos humanos en el mundo, causas que desde que se proclamaron las normas internacionales de derechos humanos no han hecho más que aumentar, debido a que el compromiso de los estados de mantener la paz no se ha cumplido, al contrario los conflictos armados, la violencia generalizada y la violación de los derechos humanos se intensifica en diferentes lugares del mundo.

En el capítulo séptimo se revisa el número de solicitudes de asilo que se han presentado en la UE, se destaca cuáles son los países que más reciben demandas de asilo y las

dificultades que tienen que superar los solicitantes de asilo en la UE, se examina la postura de la UE y los estados miembros frente al importante número de refugiados que llegaron en los últimos años. En el capítulo octavo se analiza cómo España gestiona el derecho de asilo, desde el acceso al territorio español, el número de personas que solicitan la protección internacional, el número de resoluciones favorables que otorga y las barreras que tienen que superar los refugiados para solicitar la protección internacional en España. En el capítulo noveno se hace una breve revisión sobre la violación de los derechos humanos en Colombia como consecuencia del conflicto armado que vive este país hace más de 50 años y la pérdida del monopolio de la violencia legítima en gran parte del territorio nacional. Este conflicto se ha ensañado con la población civil, dejando el mayor número de desplazamiento forzado interno en el mundo. El conocimiento de la realidad de los derechos humanos en Colombia resulta esencial para entender la necesidad de protección que requieren los ciudadanos colombianos.

En el capítulo décimo se analiza la situación de los solicitantes de asilo colombianos en España y cuál ha sido la respuesta de España para un colectivo que ha sufrido la mayor persecución en el mundo. Se revisa el número de solicitudes presentadas, las concesiones otorgadas y las barreras que tienen que superar para el acceso al derecho de asilo. En el capítulo undécimo se analiza por qué el actual sistema de asilo no responde al problema de los refugiados. Análisis que se realiza bajo los parámetros de la sociología jurídica y concretamente de acuerdo a los presupuestos de Flathman que establece que no basta que exista una norma, sino que la misma debe ser perceptible por los titulares a la que va dirigida, y por último se hace una pequeña propuesta para visibilizar la responsabilidad de los estados y cómo podría hacerse un reparto más equitativo de los refugiados.

Quiero terminar esta introducción agradeciendo de manera especial a mis directores de tesis, Ignacio Aymerich y Jesús García Cívico, quienes me transmitieron su vocación investigadora, me orientaron pacientemente en todo este proceso y ante todo agradecerles el apoyo y la plena confianza que siempre me han demostrado, así como la dedicación y la atención que en todo momento me han ofrecido para lograr esta meta. También agradecer a todas aquellas personas que me han apoyado en este tiempo, especialmente a mi familia. A mis padres, hermanos y hermanas por su cariño. A Santiago, mi esposo y a mis dos hijas Nathalia y Sara por ser el motor de mi vida y apoyarme incondicionalmente en este largo proceso. A Dios por darme salud y vida para terminar este trabajo.

## **CAPÍTULO 1**

### **1. DEFINICIONES METODOLOGICAS**

#### **1.1. El objeto de la investigación: La efectividad del derecho de asilo**

El objeto de esta tesis es analizar desde el planteamiento metodológico de la sociología jurídica si el derecho de asilo es efectivo para los tiempos actuales conforme al art. 14 de la DUDH, teniendo en cuenta que se ha incrementado enormemente el número de personas que sufren persecución por las guerras, los conflictos, la violencia y la violación de los derechos humanos. Para ello se revisará el conjunto de normas internacionales y estatales que lo desarrollan y la situación fáctica de los refugiados. En particular se llevará a cabo un análisis cuantitativo detallado del caso de los demandantes de asilo colombianos en España.

Igualmente analizaremos a quién corresponde la protección de los refugiados; qué mecanismos existen para el ejercicio efectivo del derecho de asilo y de los refugiados; intentaremos establecer por qué falla el actual sistema de protección internacional y finalmente plantear una pequeña propuesta que permita una mayor visibilidad del problema y cómo se podría hacer una distribución más equitativa de los refugiados.

#### **1.2. El planteamiento de la investigación**

El art. 14 de la DUDH dice así: “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”. La sociología jurídica intenta describir en qué medida las prescripciones normativas se convierten realmente en hechos. Por tanto, debemos abordar la interpretación del artículo desde un punto de vista fundamentalmente fáctico, y concretamente en este caso el análisis debe tener esta estructura:

a) Qué es un caso de persecución, cuántos de ellos se producen a escala internacional, cómo detectarlos, catalogarlos y evaluarlos. De este primer paso podemos obtener, grosso modo, el número de potenciales titulares del derecho de asilo a nivel global. Y podemos desagregar esa cifra por países, incluyendo aquí a Colombia.

b) En qué hechos se refleja que alguien sea titular de un derecho, particularmente el derecho de asilo. Se trata de descomponer en términos fácticos, verificables empíricamente, si se dan los requisitos para que se pueda afirmar que una persona es titular del derecho de asilo con plena efectividad.

c) Quién tiene la obligación correlativa a ese derecho y en qué se concreta. Si, como afirma el art. 14 de la DUDH, el derecho de asilo se puede ejercer en cualquier país, correspondientemente ningún país puede eludir su obligación de admitir refugiados reconociéndoles el derecho de asilo. ¿Se corresponden los hechos con esta previsión? ¿De hecho, quienes huyen de la persecución encuentran asilo por igual en cualquier país? Se cierra así el círculo: quién es titular del derecho y quién cumple con su correspondiente obligación.

## 2. DEFINICIONES OPERATIVAS

### 2.1. La persecución: funcionamiento del monopolio de la violencia legítima

Cualquier análisis de la efectividad de un derecho presupone que existe una normativa previamente establecida, un sistema de garantías de los derechos, una autoridad judicial independiente para hacerlos cumplir, etc. En otros términos, se presupone que existe un estado de derecho. Pero el primero de todos los presupuestos para que exista una situación así es el monopolio de la violencia legítima. Es bien sabido que la definición de este requisito en los términos en que se ha consolidado en la teoría sociológica se debe a Max Weber, en sus propias palabras, “el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio (...) reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima. Porque lo específico de la actualidad es que a las demás asociaciones o personas individuales solo se les concede el derecho de la coacción física en la medida en que el Estado lo permite. Este se considera, pues, como fuente única del “derecho” de coacción”<sup>1</sup>. O, como dice poco más adelante, “el Estado es una relación de *dominio* de hombres sobre hombres basada en el medio de la coacción legítima (es decir: considerada legítima)”<sup>2</sup>. Y para que subsista esta organización basada en el poder de coacción es necesario que las personas que se rigen por ella acepten que alguien ejerza esa autoridad en cada caso, es decir, que les parezca *legítima* esta estructura de poder, de ahí la expresión monopolio de la violencia legítima.

Al decir esto Weber sitúa el centro de atención en un aspecto importante, para el cual la violencia no es ni el único medio ni el medio más normal de que el estado se vale, pero sí su medio *específico*, si por específico entendemos el hecho de que la violencia (o, mejor dicho, el recurso *legítimo* al uso de la violencia) haya quedado monopolizado por parte de una

---

1 WEBER, M., Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva, Fondo de Cultura Económica, México, 1964 (2ª ed., 8ª reimpresión), p. 1056.

2 Ibid., p. 1058.

sola instancia de poder. Así destaca que el estado moderno es una asociación de dominio de tipo institucional que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales necesarios para el empleo físico de la coacción como es el cuerpo administrativo personal y los medios materiales de administración ya sea dinero, edificios, material bélico u otros.

Como es lógico, el monopolio de la violencia legítima es el resultado de un largo proceso histórico porque no siempre han existido organizaciones estatales capaces de ejercer tal monopolio ni en la actualidad todos los estados formalmente reconocidos como tales están en condiciones de garantizar que pueden ejercer dicho monopolio. Pero la descripción sociológica de cómo opera el monopolio de la violencia legítima ha sido desarrollada con posterioridad a Weber por otros autores, entre ellos Norbert Elías. Según su análisis, la evolución de la organización social de funciones de control que conducen al monopolio de la violencia legítima es parte del proceso de racionalización social.

"El presupuesto de la racionalización es un aumento del nivel de vida y de la seguridad, una mayor protección frente a la supeditación o aniquilación físicas y frente a la irrupción de los miedos incontrolables que caracterizan más clara y frecuentemente la existencia del individuo en sociedades con monopolios menos estables de violencia y con una menor división de funciones. En la actualidad estamos tan acostumbrados a la existencia de estos monopolios de violencia, así como a la mayor calculabilidad del ejercicio de la violencia, que apenas somos conscientes de la importancia que tienen para la estructura de nuestro comportamiento y de nuestro espíritu"<sup>3</sup>.

Continúa argumentando Norbert Elías que para que en una determinada sociedad sus miembros puedan vivir con cierta seguridad debe existir un monopolio de la violencia. Este monopolio de la violencia solo se logra cuando, como consecuencia del aumento de la presión de la competencia social, surgen o se crean ciertas relaciones humanas y se forma una red de relaciones que transforman la forma de vivir y de pensar de las personas, esta competencia social obliga al individuo a organizar su comportamiento de modo cada vez más diferenciado, más regular, y más estable.

Entonces en la medida en que las funciones sociales se van diferenciando en una determinada sociedad se hace necesario constituir órganos centrales más estables e institutos

---

3 ELIAS, N., El proceso de la civilización, investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas, Fondo de Cultura económica, Madrid, 1993, p. 527.

monopólicos fuertes que administren la violencia física. Con la creación de estos institutos monopólicos no solo se va a usar la fuerza física para dominar, sino que se crea el aparato formativo que sirve para inculcar en el individuo desde pequeño la costumbre permanente de dominarse, es decir, surge el autocontrol del individuo que funciona de modo automático, debido a que es capaz de transformar el deber de venganza en un castigo racionalmente organizado por las instituciones estatales<sup>4</sup>.

En términos generales, las sociedades que carecen de un monopolio estable de violencia física son sociedades en las que la división de funciones es relativamente escasa y las secuencias de acciones que vinculan a los individuos, relativamente breves, aumentan (los conflictos, la violencia). A la inversa: sociedades con monopolios estables de violencia física legítima, son sociedades en las que la división de funciones que vinculan a los individuos son más prolongadas y son mayores las dependencias funcionales de unas personas en relación con otras. En estas sociedades, el individuo está protegido frente al asalto repentino, frente a la intromisión brutal de la violencia física; pero al mismo tiempo está obligado a reprimir sus propias pasiones, la efervescencia que le impulsa a tacar al otro.

En este sentido, el monopolio de la violencia legítima se hace necesario, porque permite contener la amenaza física del individuo, que poco a poco se va transformando en impersonal y no depende de modo tan directo de los efectos y los impulsos momentáneos, sino que va sometiéndose progresivamente a las normas y leyes exactas<sup>5</sup>. En esta misma línea se ha pronunciado Robert B. Zoellick, Presidente del Banco Mundial, que manifiesta que cuando las instituciones estatales no protegen adecuadamente a los ciudadanos, no los defienden de la corrupción ni les brindan acceso a la justicia, cuando los mercados no ofrecen oportunidades de empleo o cuando las comunidades han perdido la cohesión social, la probabilidad de conflictos violentos se incrementa<sup>6</sup>. Y esto normalmente se presenta en estados que no existen órganos centrales e institutos monopólicos fuertes.

Si hablamos de violencia legítima es porque también es posible hablar de violencia ilegítima, cuestión que como habremos de ver tiene una importancia central para nuestra investigación. La Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS), define la violencia

---

4 AYMERICH, OJEA; I., Sociología de los derechos humanos, un modelo weberiano contrastado con investigaciones empíricas, Universidad de Valencia, 2001, p. 535.

5 ELIAS, N., El proceso de la civilización, investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas, cit., pp. 535-550.

6 BANCO MUNDIAL, Informe sobre el desarrollo mundial, panorama general, conflicto, seguridad y desarrollo, 2011, pp. 7-8.

como “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”. La definición comprende tanto la violencia interpersonal como el comportamiento suicida y los conflictos armados. Cubre también una amplia gama de actos que van más allá de la muerte como las amenazas, intimidaciones, persecución. Además, de la muerte y las lesiones, la definición de violencia abarca igualmente innumerables consecuencias del comportamiento violento, a menudo menos visibles, como los daños psíquicos, la mala salud que en muchos casos se prolonga en el tiempo, especialmente afecta a (mujeres y menores), muertes prematuras como consecuencia de enfermedades coronarias, accidentes cerebrovasculares, o el cáncer y el VIH/sida, que se ha demostrado que están estrechamente vinculadas con experiencias de violencia. Asimismo, la violencia impone una pesada carga en los sistemas de salud y de justicia penal, los servicios de previsión y asistencia social y el tejido económico que comprometen el bienestar de los individuos, las familias y las comunidades<sup>7</sup>.

Según diferentes estudios realizados por OMS, la violencia está íntimamente relacionada con factores sociales como: mala gobernanza, normas culturales, sociales, de género, desempleo, desigualdad de ingresos, cambios sociales rápidos y oportunidades educativas limitadas. Igualmente influyen otros factores de riesgo transversales como la facilidad de acceso a las armas de fuego y otro tipo de armas o el consumo excesivo de alcohol. Factores que, ante la falta de iniciativas para abordarlos, es difícil conseguir avances duraderos en la prevención de la violencia<sup>8</sup>.

En este sentido, es importante diferenciar cuándo existe monopolio de la violencia legítima y cuándo no. Por ejemplo si en determinada provincia o comunidad del estado español surge un grupo que cobra un impuesto al margen de la ley, los ciudadanos denuncian y encuentran la protección del estado ya que España cuenta con el monopolio de la violencia legítima, con instituciones fuertes que le permiten perseguir este acto criminal, por el contrario en muchas regiones de Colombia, el estado ha perdido el monopolio de la violencia legítima, la cual ha pasado a los grupos criminales que operan en estas regiones y a quien los ciudadanos obedecen sus normas. Una práctica habitual en Colombia por todos los grupos

---

7 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, Informe sobre la situación mundial de la violencia, 2014, p. 2.

8 *Ibíd.*, p. 6.

armados al margen de la ley es la llamada vacuna (impuesto). Los ciudadanos de estas regiones lo tienen asumido y en este sentido se convierte este impuesto en legítimo, quien no lo paga normalmente sufre consecuencias muy graves como es el destierro o la muerte. Por lo tanto, el monopolio de la violencia es legítimo en cuanto el estado es capaz de mantener unas instituciones sólidas que garanticen la seguridad de los ciudadanos y que los ciudadanos reconozcan este monopolio. En un estado con monopolio de la violencia legítima si un grupo terrorista o criminal usa la violencia, el estado por medio del conjunto de leyes le exigirá que esa violencia sea juzgada y reprimida.

Igualmente, si el estado reclama a un ciudadano una determinada acción, por ejemplo, el pago de impuestos y el ciudadano se niega a hacerlo, el estado ejercerá legalmente la violencia sobre él (por ejemplo, con el embargo de sus bienes, dinero, etc.). Así pues, aunque un estado esté reconocido por la comunidad internacional, cumpla jurídicamente con los requisitos para ser considerado un estado de derecho (división de poderes, garantía de los derechos fundamentales, etc.) y cuente con cuerpos policiales para vigilar el cumplimiento de sus normas no puede excluirse que, de hecho, una parte de su territorio esté controlada por grupos organizados que basan su estructura de dominio en la coacción, pero en contestación a la autoridad estatal. Kelsen ya planteó la cuestión sobre si un grupo así consolida su poder y lo organiza estableciendo de forma pormenorizada cuándo, cómo y en qué medida se usará la coacción, esa situación es ya la de vigencia de un sistema jurídico<sup>9</sup>.

Desde el punto de vista de la efectividad del derecho de asilo, poco importa de dónde proceda la coacción violenta: para ser titular del derecho tanto da que sea un estado totalitario, un grupo armado que controla parte del territorio de un estado democrático y con garantía de los derechos fundamentales (caso Colombia) o un conjunto de bandas armadas en ausencia de toda autoridad estatal reconocible (como ocurre, por ejemplo, en Somalia). Es necesario un criterio para identificar y clasificar las situaciones de violencia generalizada que provoca que los ciudadanos tengan que huir y buscar protección. Para definir que un estado no tiene el monopolio de la violencia legítima han proliferado una serie de definiciones como estados frágiles, estados fallidos, estados bajo presión, casi-estados, estados de facto, estados desestructurados, estados cómplices, estados débiles o estados criminales. En todos estos conceptos hay un nexo común que es el estado, pero que por diferentes circunstancias o

---

<sup>9</sup> KELSEN, H., "Zur Soziologie des Rechtes" en Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Vol. XXXIV, pp. 601 y ss.



anomalías no realiza las funciones propias del estado ni en el plano interno con sus ciudadanos ni mucho menos externo en cuanto a las relaciones internacionales<sup>10</sup>.

Finalmente, en la ciencia política contemporánea se ha consolidado el uso de la categoría que permite catalogar las entidades políticas donde ha fallado el monopolio de la violencia legítima: los estados fallidos. El estado fallido o frágil es el lado opuesto del monopolio de la violencia física legítima, donde predominan las instituciones fuertes y el autocontrol de los individuos, que descansan en un derecho racional emanado de los órganos del estado.

La definición de estado fallido se potenció tras los atentados del 11 de septiembre 2001 en Nueva York y Washington. Ya que Estados Unidos consideró que los estados deficientes, como Afganistán y Somalia, constituyen ambientes ideales para que las redes terroristas se organicen, se entrenen, y ataquen a los países más ricos y potentes del planeta y así es como los estados frágiles representan una amenaza fundamental para la seguridad nacional norteamericana<sup>11</sup>.

Este concepto no está muy claro para algunos politólogos como Noam Chomsky quien considera que el “término *Failed States* o estados fallidos es una teoría inventada por la administración estadounidense después del fracaso de las políticas acerca del eje del mal y los estados terroristas o estados forajidos y otras invenciones creadas para nuclear y aglutinar a la opinión pública y centrar los esfuerzos contra gobiernos y países cuyas políticas no concuerdan con la visión del gobierno estadounidense. Chomsky fue más allá al calificar a los propios Estados Unidos como el modelo del estado fallido por múltiples razones tanto por la situación interna crítica como por su política agresiva externa y su relación caótica con el mundo”<sup>12</sup>.

Pero más allá de visiones críticas, lo cierto es que una definición de este tipo de situaciones es necesaria y, de acuerdo con esta categoría, en el sistema de relaciones

---

10 VILANOVA TRÍAS, P., “¿Estados de facto versus fallidos o frágiles?: Unas notas acerca de la dificultad teórica para establecer nuevas tipologías”, relaciones internacionales, Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica, 2008, no 10, p. 3. Disponible en [https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/678231/RI\\_10\\_4.pdf?sequence=1](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/678231/RI_10_4.pdf?sequence=1), consultado 02/05/2016.

11 TEDESCO, L., El Estado en América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, (FRIDE) 2007, p. 1.

12 VILLAREAL SANTOS, G. M., Estados fallidos: definiciones conceptuales, Centro de Documentación, Información y Análisis, Mexico, 2009, p. 6.

internacionales hay entidades políticas que pueden tener formalmente la condición de estados pero que, en realidad, no pueden operar como tales. En otras palabras, un estado fallido es un territorio en el que faltan las condiciones mínimas de operatividad de un estado, y esto se concreta en cuatro puntos:

a) Pérdida de control sobre el territorio para ejercer en él el monopolio de la violencia legítima

b) Destrucción de la legitimidad de la autoridad para adoptar decisiones colectivas

c) Incapacidad para la provisión de servicios públicos

d) Incapacidad para interactuar con otros estados como miembro de la comunidad internacional.

La organización *Fund for Peace* ha desarrollado un índice que se publica cada año desde 2005 en la revista norteamericana *Foreign Policy* y que evalúa la fragilidad de los estados y lleva a cabo su catalogación de los países del mundo en atención al mayor o menor riesgo de caer bajo la categoría de estados fallidos<sup>13</sup>. El indicador se basa en doce variables:

### **Sociales**

- Presión demográfica creciente
- Desplazamiento masivo de refugiados, emergencia humanitaria
- Grupos reclamando venganza de forma generalizada
- Huidas masivas y crónicas de la población

### **Económicas**

- Desarrollo económico desigual entre grupos sociales
- Crisis económica severa

### **Políticas**

- Criminalización y/o deslegitimación del estado.
- Deterioro de los servicios públicos.

---

<sup>13</sup> El índice, así como la metodología con la que se elabora, puede ser consultado en esta página: <http://library.fundforpeace.org/fsi>, consultado 15/04/2017.

- Suspensión o aplicación arbitraria de la ley/Abusos de derechos humanos.
- Fuerzas de seguridad del estado operando como un “estado dentro del estado”
- Auge de élites divididas en facciones.
- Intervención de agentes políticos extranjeros.

En el año 2005 fueron incluidos en esta lista del *Fund for Peace* como estados fallidos siete países, que ocuparon el siguiente orden: Costa de Marfil (1), Congo (D. R.) (2), Sudan (3), Iraq (4), Somalia (5), Sierra Leona (6), Chad (7). Según esta institución existen factores tan arraigados en determinadas sociedades que son difíciles de romper o cambiar, lo que ha llevado a que determinados estados no hayan podido salir de la lista de estados frágiles en los más de 10 años que se realiza esta estadística. Los factores que más influyen para hacer parte de los estados frágiles son: la inseguridad, la pobreza, los conflictos internos. Para 2015, los países incluidos en alerta muy alta en el índice fueron: Sudan del Sur (1), Somalia (2) Rep. Centroafricana (3), Sudan (4)<sup>14</sup>. Entre 2005 y 2015 observamos que algunos estados como Somalia, República Centroafricana, Sudán, D. R. Congo y en los últimos años Sudán del Sur fueron los países que encabezaron la lista de los estados frágiles.

Determinar realmente cuando un estado es fallido no es una tarea fácil ni está claro que en todos los casos la aplicación de estos criterios conduzca a una catalogación suficientemente. Si observamos la anterior definición muchos de los estados serían denominados estados fallidos porque presentan varias de las características, como por ejemplo México o Colombia, que tienen una tasa alta de criminalidad, no tienen presencia gubernamental en todo el territorio nacional, tienen un alto número de desplazados forzosos, existen diferentes grupos armados, etc., sin embargo, en los 10 años que llevan haciendo el estudio de los estados fallidos no han sido incluidos en esta categoría.

## **2.2. Los titulares del derecho de asilo en términos fácticos.**

La segunda etapa del análisis abarca los hechos en que se refleja que alguien sea titular de un derecho, en nuestro caso el derecho de asilo. Se podría abordar esta cuestión siguiendo las propuestas de diferentes autores, pero consideramos que resulta particularmente claro y útil para nuestro análisis el modelo de Flathman y su desarrollo por obra de Scarritt, sirviéndose a su vez de algunas aportaciones de Claude.

---

<sup>14</sup> Información disponible en <http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2015>, consultado 05/04/2016.

James R. Scarritt<sup>15</sup>, tras analizar la situación actual de la investigación cuantitativa sobre los derechos humanos, concluye que los modelos disponibles hasta el momento resultan incompletos y adolecen de debilidades conceptuales o metodológicas. En consecuencia, propone un modelo distinto, si bien la suya es una propuesta que apenas dibuja unas líneas generales. Fundamentalmente se basa en una síntesis de las aportaciones de Flathman y Claude. El primero de ellos no se ocupa directamente de la sociología de los derechos humanos; su trabajo consiste en una definición sociológica general del ejercicio de los derechos, según la cual tal ejercicio es una gama de acciones orientadas normativamente y recurrente en el tiempo.

"Dichas acciones son entendidas por sus partícipes como coincidentes en un grado significativo, e implican interacciones entre los detentadores de los derechos, el contenido de los mismos, personas con obligaciones correlativas a los derechos de los detentadores, personas en posiciones de autoridad y sus obligaciones respecto de estos derechos, y otras personas que participan de las prácticas pero que no ocupan ninguno de los roles antes mencionados"<sup>16</sup>.

Para poder entender mejor la propuesta de Flathman, vamos a analizar las diferentes partes de esta definición:

- La primera frase dice “dichas acciones son entendidas por sus partícipes como coincidentes en un grado significativo”. En todo reconocimiento de un derecho existen por lo menos dos partes, de un lado los beneficiarios de ese derecho y de otro, los que lo otorgan o lo hacen cumplir (autoridades), estas partes como partícipes del ejercicio de un derecho, ya sea para solicitar el derecho o para exigir el cumplimiento, deben usar el mismo lenguaje.
- En el caso concreto del derecho de asilo, los participantes son los perseguidos que han cruzado las fronteras y los estados (autoridades) que tienen la obligación de concederles la

---

15 SCARRITT, J. R., Definitions, dimensions, data and designs, en NANDA, Vid P., SCARRITT, J. R., SHEPHERD, G. W. (Jr), Global Human Rights: public policies, comparative measures and NGOs strategies, Westview Press, Boulder (Colorado), 1981, pp. 115-123.

16 FLATHMAN, R., The Practice of Rights, Cambridge University Press, 1976, pp. 1-10 y pp. 161-181. Como puede verse, el concepto sociológico de derecho de Flathman está centrado en el sentido subjetivo de la acción, pero desde un modelo individualista -y centrado en el sujeto- que actualmente resulta difícil sostener. Lo que aquí falta -y esto sería lo objetable desde una perspectiva weberiana- es la determinante estructural del tipo de dominación política que se dé en cada caso. Basando el derecho en el sentido intersubjetivo de la acción de individuos atomísticamente considerados se ignora la notable diferencia existente, por ejemplo, entre el ejercicio de los derechos en un sistema de patrimonialismo jurídico o en un sistema de dominación burocratizada. Los derechos de Flathman parecen ejercerse en un espacio atemporal y abstracto en relación con la diversidad de formas de organización política.

protección. Para que el derecho de asilo sea efectivo, deben cumplirse varios requisitos: 1.) sin excepción todos los perseguidos deben de saber que el derecho de asilo existe y conocer cuáles son los mecanismos para ejercer este derecho; 2.) igualmente las autoridades (funcionarios) deben saber que el asilo es un derecho de los perseguidos y una obligación de reconocerlo tanto en el territorio nacional como fuera (embajadas, consulados, embarcaciones, etc.) y poner a disposición todos los medios para el ejercicio del mismo (información, establecimiento de oficinas consulares en las regiones más afectadas por la violencia, interpretes).

- Los detentadores, son los beneficiarios o titulares del derecho, los que están legitimados a ejercer las acciones para su reconocimiento. En el caso del derecho de asilo, la DUDH art. 14, determina “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”. Podemos decir que la persona que sufre persecución en un lugar donde no existe monopolio de la violencia legítima e inmediatamente que sobreviene la persecución se convierte en titular del derecho de asilo.

- La expresión “las personas con obligaciones correlativas a los derechos de los detentadores, personas en posición de autoridad”. Para que un derecho sea efectivo deben existir unas autoridades con un amplio conocimiento de la existencia del derecho y su aplicabilidad (funcionarios), además, deben existir unos órganos de control en caso de incumplimiento (jueces, tribunales). Para nuestro tema de estudio el derecho de asilo, las personas en posición de autoridad son todos los funcionarios que representan al estado en diferentes lugares (embajadas, consulados, embarcaciones, controladores fronterizos, personal de inmigración, etc.) y todos los funcionarios encargados de gestionar las solicitudes y las concesiones de asilo.

- Y otras personas que participan de las prácticas pero que no ocupan ninguna de las funciones antes mencionadas, para el caso en concreto podríamos decir que son las organizaciones que colaboran en la gestión de los refugiados como ONGs, etc.

### **2.3. Las instituciones con obligaciones correlativas al derecho de asilo**

Para que un derecho sea efectivo deben existir instituciones con plenas capacidades que en cualquier momento puedan garantizar el derecho a los titulares del mismo. Por ello se hace necesario analizar las instituciones en posición de autoridad para otorgar el derecho de asilo en el ámbito universal, UE y España.

**Instituciones encargadas del derecho de asilo en el ámbito universal:** Naciones Unidas es la organización internacional que promulgó la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la que se inscribe el derecho de asilo. Además, Naciones Unidas ha desarrollado en su seno una agencia que se ocupa directamente del problema de los refugiados: ACNUR, a quien oyese por primera vez el enunciado del art. 14 y supiese de la existencia de ACNUR podría parecerle que quien está en una posición de autoridad y tiene la obligación directa de garantizar el derecho de asilo es a esta organización. Pero cualquier persona mínimamente informada sabe que esto no es así. ACNUR no tiene capacidad operativa para imponer que quien merece el reconocimiento del derecho de asilo sea acogido “en cualquier país” (según el enunciado literal del artículo 14 DUDH), lo quiera o no este país.

**Instituciones encargadas del derecho de asilo en el ámbito regional:** En la región europea se promulgó el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el cual para garantizar el cumplimiento de los estados parte ha creado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)<sup>17</sup>, pero este es el último recurso que tienen los ciudadanos. En cuanto a la UE, se ha dictado un amplio conjunto de normas sobre los refugiados y solicitantes de asilo, pero no encontramos que se haya creado una institución que se encargue de los refugiados en el conjunto de la UE, sino que son los estados los que deciden a quien o no otorgan el derecho de asilo. Tampoco la UE tiene competencias para obligar a los estados miembros a que garanticen la protección a los refugiados que llegan a la UE como se puso de manifiesto recientemente con el aumento de refugiados. Por lo tanto, a nivel de la región europea tampoco hay instituciones con fuerza coercitiva que obligue a los estados y en caso de incumplimiento poder sancionarlos.

La región Latinoamericana cuenta con un sólido marco normativo en materia de protección. Desde 1889 incorporó el derecho de asilo en el tratado de Montevideo<sup>18</sup>. Posteriormente se han firmado varias convenciones y declaraciones que han incorporado el derecho de asilo, se ha ampliado el concepto de refugiado<sup>19</sup>. Sin embargo, no encontramos que se haya creado una organización con capacidad coactiva para otorgar la protección u

---

17 Artículo 19 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, Roma, 4. XI.1950.

18 Firmado en la ciudad de Montevideo, Uruguay, el 23 de enero de 1889, en el Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado.

19 Declaración de Cartagena Sobre Refugiados, adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984, conclusión tercera.

obligar a los estados a cumplir, por lo que la responsabilidad de conceder el asilo sigue recayendo en los estados. La misma situación la encontramos en la región africana, a pesar de haber promulgado su propia Convención en 1969, no encontramos que se haya creado entidad alguna con autoridad coactiva para otorgar el estatuto de refugiado u obligar a los estados a acoger refugiados en sus territorios.

Concluimos que, en el ámbito regional, a pesar de los grandes esfuerzos que han hecho los estados por agruparse y trabajar en colaboración no se ha logrado crear instituciones que tengan la capacidad jurídica y económica de acoger a los refugiados o de establecer mecanismos coercitivos para exigir a los estados parte que cumplan las obligaciones adquiridas frente a los refugiados. Al no existir instituciones en el ámbito universal ni en el ámbito regional con fuerza coactiva, la obligación de brindar protección sigue estando bajo la responsabilidad de los estados.

**Instituciones encargadas del derecho de asilo en el ámbito español:** Una vez hemos visto que en el ámbito universal y regional no existen instituciones con obligaciones correlativas frente a los refugiados y que son los estados los que deben otorgar el asilo, vamos a ver si el estado español cumple con la protección internacional. La Constitución Española en el artículo 13.4<sup>20</sup> reconoce el derecho de asilo y el artículo 149.1.2, atribuye al estado la competencia exclusiva sobre "nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo". En este sentido todo lo relacionado con el derecho de asilo corresponde al estado. Para dar cumplimiento a este mandato ha desarrollado diferentes leyes que regulan el derecho de asilo conforme a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto del Refugiado de 28 de julio de 1951, y al Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967<sup>21</sup>.

Como vemos, España al igual que la mayoría de estados han ratificado los tratados internacionales de protección, sin embargo, en la práctica no cumple a cabalidad, porque no ha establecido mecanismos que permitan la efectividad del derecho de asilo, es decir, no existen suficientes causas para que los titulares del derecho de asilo lo puedan ejercer.

---

20 Artículo 13.4 CE dice que la ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España.

21 Instrumento de Adhesión de 22 de julio de 1978, BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978, Corrección de errores en BOE núm. 272, de 14 de noviembre.

### **3. SOBRE LA SOCIOLOGÍA JURÍDICA COMO MARCO DE ANÁLISIS**

#### **3.1. Un tema clásico de la sociología jurídica: la efectividad de las normas**

La sociología jurídica analiza las normas desde el punto de vista de su efectividad. Desde que la ciencia jurídica existe un tema de interés permanente es el grado en que las normas se cumplen o incumplen, pero la cuestión metodológica de las técnicas para evaluar de forma sistemática dicha efectividad de las normas no aparece hasta el desarrollo de la sociología jurídica. Ya en los años veinte del pasado siglo, Geiger -considerado uno de los fundadores de la sociología jurídica- llevó a cabo una investigación sobre la reforma del derecho de familia en la Alemania posterior a la Constitución de Weimar<sup>22</sup>. El legislador se había propuesto equiparar la situación de los hijos legítimos e ilegítimos, y para ello estableció la obligación del padre de pasar a la madre una pensión suficiente para alimentar, educar, vestir y dar alojamiento a su hijo, pensión que habría de calcularse en función del promedio de gasto por estos motivos en el medio social en que vivía la madre. Lo que el legislador no tuvo en cuenta es que los hijos ilegítimos eran, en la inmensa mayoría de los casos, hijos de padres de nivel económico alto o medio/alto y de madres de nivel económico bajo. Por tanto, el efecto real que tuvo la ley fue que el padre debía gastar mucho menos dinero en su hijo natural que en su hijo legítimo, perpetuando así la discriminación. La enseñanza de esta investigación es que no basta con promulgar normas que, en su enunciado, protejan un objetivo considerado justo. Es necesario analizar las condiciones sociológicas de aplicación de las normas, que en ocasiones las pueden vaciar de contenido.

Desde los tiempos de Geiger hasta el presente muchas otras investigaciones en el campo de la sociología jurídica se han ocupado del análisis de la eficacia de determinadas normas. Treves, por ejemplo, cita en los años 60 y 70 las investigaciones de Gorecki en Polonia sobre la ley del divorcio, o las de Vincenzo Ferrari sobre la sucesión testamentaria en Italia<sup>23</sup>. Son también relevantes los trabajos de Roger Cotterrell<sup>24</sup>, William M. Evan<sup>25</sup> o Manfred Rehbinder<sup>26</sup>.

---

22 GEIGER, T., *Das uneheliche Kind und seine Mutter im Recht des neuen Staates. Ein Versuch auf der Basis kritischer Rechtsvergleichung*, München/Berlin/Leipzig, Schweitzer, 1920.

23 TREVES, R., *La sociología del derecho, orígenes, investigaciones, problemas*, Ariel, Barcelona, 1988, pp. 168 y ss.

24 COTTERRELL, R., *Introducción a la sociología del derecho*, Ariel, Barcelona, 1991.

25 EVAN, W. M., *The sociology of law: a socio-structural perspective*, Free Press, New York, 1980.

26 REHBINDER, M., *Sociología del derecho*, Pirámide, Madrid, 1981.



A partir de su investigación sobre la efectividad de la reforma del derecho de familia, Geiger avanzó propuestas metodológicas que permitiesen hacer un cálculo de la obligatoriedad normativa<sup>27</sup>. Y si nos adentramos específicamente en la sociología de los derechos humanos, el propio Geiger sugiere un modo de evaluar empíricamente el grado de libertad social a través de la proporción de acciones a las que no está vinculada ninguna posibilidad de sanción en el sistema normativo<sup>28</sup>, pero pese a que el derecho de asilo forma parte de los derechos humanos esta propuesta metodológica no sería fácilmente realizable y, además, entre tanto ha habido desarrollos en la metodología de análisis de la efectividad de los derechos humanos que dejan muy atrás iniciativas como esta. Geiger merece ser citado como precursor, pero poco más.

### **3.2. Sobre la diferencia entre eficacia y efectividad**

Para evitar equívocos con cuestiones conexas pero diferenciadas es preferible en esta investigación utilizar la expresión “efectividad” y mantener así la distancia con las cuestiones de eficacia de las normas, cuestiones que suelen plantearse en el ámbito de la metodología jurídica clásica y que tienen sus propios condicionantes. Los trabajos de Pablo Eugenio Navarro, José Juan Moreso o Liborio Hierro son buena muestra de los debates que suscitan las cuestiones de eficacia de las normas, pero al hablar de efectividad en el contexto de la sociología jurídica nos planteamos algo distinto.

En este sentido, sin ánimo de acotar los diversos significados de eficacia con que ha sido utilizada en la ciencia jurídica, podemos destacar los siguientes<sup>29</sup>:

a) La eficacia como correspondencia, consiste en que la acción que la norma prescribe es, en la realidad, la acción que realizan los destinatarios de la norma. En este punto hay que distinguir dos formas de correspondencia: 1) la correspondencia por coincidencia, el destinatario realiza la acción que prescribe la norma, pero sin ninguna razón que lo motive a cumplirla, incluso desconociendo la norma, es decir actúa conforme a lo prescrito en la norma. 2) la correspondencia por cumplimiento. Aquí el destinatario de la norma la cumple

---

27 GEIGER, T., *Vorstudienueiner Soziologie des Rechts*, Dunker & Humblot, Berlin, 1987 (4ª ed.), pp. 165 y ss.

28 Ibid., p. 187.

29 HIERRO, L., *La eficacia de las normas jurídicas*, Ariel, Barcelona, 2003, pp. 21 y ss.

porque existe un motivo: el temor a la sanción, el respecto a la autoridad, por utilidad, el respecto al orden jurídico o a la adhesión<sup>30</sup>.

b) La eficacia de las normas jurídicas como aplicación. Según Liborio Hierro “por aplicación suele entenderse, a estos efectos, el hecho de que un órgano de adjudicación (juzgados, tribunales, órganos administrativos) tomen una decisión encaminada a forzar el cumplimiento de la norma por su destinatario y, si ello no es posible, le imponga una sanción prevista para el caso de incumplimiento”<sup>31</sup>. En este sentido se dice que una norma es eficaz cuando se aplica porque no se ha cumplido la norma jurídica y es ineficaz cuando, habiéndose incumplido la norma jurídica, no se aplica por el órgano correspondiente<sup>32</sup>. Uno de los mayores problemas que encuentra la eficacia como aplicación, es que requiere que alguien intervenga (particular, ministerio público, etc.) y ponga en conocimiento de los jueces el incumplimiento de la norma jurídica. Así que, si no es posible dar a conocer el incumplimiento al juez, se presenta la ineficacia por incumplimiento y ausencia de una condición necesaria para la aplicación<sup>33</sup>.

c) La eficacia como éxito: Se habla de eficacia de la norma como éxito “cuándo sirve instrumentalmente para alcanzar el estado de cosas que el legislador de la norma se propone y para ello hay que tener en cuenta 1) el estado de cosas previo, 2) los propósitos del legislador, 3) la eficacia como cumplimiento o aplicación, y 4) estado de cosas resultante”<sup>34</sup>.

La efectividad de una norma significa que la implementación de la misma tiene un impacto perceptible en el medio social al que va dirigida. Por tanto, un estudio sobre la efectividad implica el análisis de dicho medio social y un estudio sobre qué cambios se han producido en él como consecuencia de la vigencia de la norma. Y un estudio sobre un medio social dado es un estudio sociológico o, en este caso, socio-jurídico.

---

30 HIERRO, L., cit., pp. 73 y ss.

31 Ibid., pp., 139-140.

32 Ibid., p. 149.

33 Ibid., p. 144.

34 Ibid., p. 160.

## **CAPÍTULO 2**

### **1. LOS CONCEPTOS DE MIGRANTE, ASILADO, REFUGIADO Y APÁTRIDA**

Este trabajo tiene por objeto como indicamos anteriormente el análisis de la efectividad de un derecho humano: el derecho de asilo. En cual lo vamos a circunscribir al caso entre Colombia y España (con muchas referencias a la Unión Europea). Esto es, a la descripción del marco normativo vigente relacionado con el derecho de asilo seguirá la aclaración de cuestiones que tienen que ver con la realidad, con la eficacia externa, real o sociológica de las normas, en un caso particular. En una parte posterior de esta investigación analizar la efectividad del derecho de asilo. Razonaremos también quién puede hacer cumplir estas normas, es decir, cómo conseguir que éstas sirvan al propósito para el que fueron promulgadas, de qué manera se vigila el cumplimiento, se supervisa judicialmente, etc.

Es por ello por lo que debemos partir de una noción más o menos precisa que apunte al sujeto beneficiario de la norma jurídica, en nuestro caso es preciso dejar de forma claramente descrita la tipología de casos similares al que nos ocupa, y, particularmente definir a quién afecta el derecho de asilo. Para ello comenzaremos situándolo en el fenómeno más general de los desplazamientos de personas. Los desplazamientos humanos no son fenómenos del momento, sino que han existido siempre y se han producido y consolidado por diferentes razones. Podemos decir que los movimientos humanos han sido una forma de vida y de subsistencia del hombre antiguo que por su misma naturaleza ha sido inquieto, activo y ha estado en la búsqueda de nuevas formas y descubrimientos: el ser humano como tal no hubiera podido tal vez ni subsistir sino hubiera estado en constante movimiento, lo hacía para cazar, recoger alimentos básicos o proteger su vida, etc.

La historia de la humanidad es la historia de grandes y continuos movimientos culturales, económicos, geográficos y políticos que dieron origen a desplazamientos en masa de la población, tanto espontáneos como forzados. Por referirnos a los grandes territorios a los que pronto comenzaremos a detallar, en el Oriente Medio y en el Mediterráneo oriental (Mesopotamia, Egipto, Persia, Media, Grecia, Macedonia, Fenicia) y en el Mediterráneo occidental (Cartago y Roma) la formación de los primeros imperios trajo consigo grandes desplazamientos de pobladores que se encargaron de ocupar, tanto libremente como por la fuerza, nuevas tierras. Igualmente, en América, la formación de imperios andinos y centroamericanos, impulsaron movimientos poblacionales en la región del Océano Pacífico,

provenientes del norte y del sur del continente, que difundieron descubrimientos alimenticios y culturales como el del maíz.

En el área del Océano Atlántico el poblamiento fue influido por las grandes migraciones de la civilización no urbana tupí-guaraní. En esa región del mundo se produjo, por cierto, justamente, pero de manera invertida, el mismo movimiento poblacional al que haremos especial referencia en este trabajo (Colombia-España).

Los comienzos de la Edad Moderna marcan el inicio de los viajes de descubrimiento, la formación de Imperios de ultramar, la colonización de otros continentes y países por parte, principalmente, de las potencias europeas. El desarrollo de la navegación dio lugar a unos desplazamientos masivos de millones de personas que, al mismo tiempo que dieron origen a una verdadera despoblación en muchos países europeos, sirvieron para fundar y poblar muchos países nuevos, sobre todo en América, a través de un proceso que puede considerarse, al mismo tiempo, como una invasión y como hasta un genocidio (especialmente en los primeros tiempos) pero también como la fundación y desarrollo de un nuevo mundo con una mayor calidad de vida. En obras clásicas como las de Canalo o Childe se describen las ambivalencias de este proceso.

La ocupación progresiva de América del Norte por parte de europeos (los españoles, franceses e ingleses en este orden) se hizo más intensa con el descubrimiento de oro y plata en el Oeste, pero esta ocupación, sobre todo en el siglo XIX, tuvo caracteres muy distintos a la expansión colonial en Hispanoamérica durante la época colonial<sup>35</sup>. Todos los ejemplos precedentes ponen de manifiesto que la inmigración es un hecho consustancial al desarrollo del hombre y al proceso de civilización.

Efectivamente, como señala López Sala, “el *homo migrantis* existe desde que existe el *homo sapiens*”<sup>36</sup>. Si lanzamos una breve mirada a la historia de este hombre antiguo en continuo movimiento tenemos que las migraciones del pasado no conocían fronteras. En el pasado los seres humanos gozaban de libertad para moverse por territorios muy extensos. La situación cambia con el advenimiento de los primeros estados nacionales durante los siglos XVI y XVII y la transformación de la sociedad internacional en red de estados soberanos

---

35 CANALS FRAU, S., Prehistoria de América, Buenos Aires: Sudamericana, 1976; GORDON CHILDE, V., Los orígenes de la civilización, FCE, Madrid, 1978.

36 LOPEZ SALA, A. M., Inmigrantes y estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria, Anthropos, Barcelona, 2005, p.32.

rivales. De esta forma, “los flujos de población se convierten así también en fenómenos eminentemente políticos porque implican, por definición, el cruce de las fronteras estatales, es decir, la transferencia de una persona de la jurisdicción de un estado a la de otro y, en muchos casos, un cambio transitorio o definitivo en la pertenencia a una comunidad social y política nacional”<sup>37</sup>. Este cruce de fronteras no siempre se ha hecho de forma voluntaria, sino que en muchas ocasiones ha sido movido por la situación social y política que viven los diferentes países, como es el caso de los refugiados que tienen que abandonar su lugar de origen para poder salvaguardar su vida. En el siglo XX se produjeron grandes desplazamientos humanos forzosos. La Primera y Segunda Guerra Mundial dejaron miles de desplazados forzosos, posteriormente, el último proceso de descolonización también provocó éxodos masivos<sup>38</sup>.

A pesar del tono y del mensaje implícito en no pocas políticas nacionales y de la UE, el inmigrante no deja de ser, en primer lugar y como ha recordado en tantos lugares, De Lucas, un sujeto un derecho, esto es un ser humano al que le asisten un listado exigente de derechos, y no, una mercancía<sup>39</sup>. Ese dato se hace aún más importante en el caso del refugiado y los derechos humanos. En este contexto podemos apuntar ya una característica particular del sujeto que nos va a interesar en este trabajo: el refugiado busca protección para su vida o su integridad física (dos derechos humanos) y de entrada podemos observar que no se puede equiparar con las personas que migran por otras razones como trabajo, estudios, familia, o el simple deseo de cambiar de país, etc.

Hoy en día, a las personas que no forman parte de una determinada comunidad, o, mejor dicho, las que no cumplen ciertos patrones establecidos se las define de distintas maneras. Entre esas definiciones encontramos expresiones como *inmigrante*, si se refiere a un solo individuo o *inmigrantes* si se trata de un grupo, y en términos jurídicos incluso se matiza si esa persona está en situación *legal* e *ilegal*<sup>40</sup> o administrativamente de forma *regular* e *irregular*, «indocumentados» o «sin papeles»<sup>41</sup>, sin importar, a veces, que muchas de estas personas que llaman inmigrantes han nacido, crecido (por ejemplo son nacionales españoles

---

37 Ibid., p. 14.

38 LACOMBA, J., Historia de las migraciones internacionales: historia, geografía, análisis e interpretación. Los Libros de la Catarata, Valencia, 2008, p. 45 y ss.

39 DE LUCAS, J., “Refugiados: ¿mercancías o derechos? Sobre el acuerdo entre la UE y Turquía de 18 de marzo de 2016”, Abaco: Revista de cultura y ciencias sociales, N° 87-88, 2016, págs. 68-73.

40 BORRAS RODRIGUEZ, A., “Los estatutos de los extranjeros en España” en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (Edición), et al., Extranjería e inmigración en España y la Unión Europea, Colección Escuela Diplomática N° 3, Madrid, 1998, p. 16.

41 ZAPATA-BARRERO, R., Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración, Trotta, Madrid, 2009, p. 49.

con todos los derechos y deberes), solo que sus rasgos físicos son diferentes. En otros casos solo se tiene en cuenta el número de inmigrantes que llegan, especialmente los que llegan por los lugares no autorizados que por alguna circunstancia dan a conocer los medios de comunicación, que nunca determinan el número de inmigrantes voluntarios e involuntarios (los que vienen huyendo de la persecución). Por ello creemos que es importante dejar claro el significado de las siguientes figuras: migración, inmigrante, asilo, refugiado y apátridas, categorías que normalmente suelen confundirse como si se tratara de términos sinónimos, o simplemente se incluyen todas las categorías en la expresión general «inmigrante», para hacer distinción a las personas que han llegado de otros países. Estas palabras no solamente las escuchamos en la calle, sino que son muy comunes en los medios de comunicación<sup>42</sup> donde a diario se vierten expresiones como que “han llegado tantos inmigrantes”, “sin papeles”, “indocumentados”, sin apenas hacer mención de quiénes son, por qué han venido, qué esperan, si hay refugiados, solicitantes de asilo o son inmigrantes económicos, etc., expresiones que se han generalizado en la sociedad y en muchas ocasiones incluso a los estudiosos de la materia.

Esta forma de percibir y tratar al otro no es sino el reflejo de cómo se ha construido en la mayoría de los casos en Occidente la relación con las otras culturas, primero como un extraño (por ser diferente desde el ámbito socio-cultural) y luego se le ve como un enemigo al que se le puede excluir y/o inferiorizar<sup>43</sup>. Fernando Oliván, nos recuerda que prácticamente todos los vocablos referentes a la institución de extranjería desde la antigüedad contienen una carga negativa. Así los griegos el término que utilizaban para designar al extranjero era de «bárbaro». Igualmente, otros términos también nos denotan esta carga negativa: «*peregrinus*» que hacía referencia también al extranjero: «el que viene *per agrum*» por los campos, justamente lo opuesto a la ciudad y a lo civilizado<sup>44</sup>.

A continuación, vamos a ver el concepto de migración y sus clases.

---

42 GARCÍA CÍVICO, J., La integración social del inmigrante a través del derecho: Hacia una propuesta de indicadores, cit., p. 43.

43 ALVITE, P., “El papel del derecho en la producción social del neo-racismo: de las sociedades disciplinarias a las sociedades de control de riesgo” en BODELÓN, E., PICONTO NOVALES, T., Transformaciones del estado y del derecho contemporáneos. Nuevas perspectivas de la investigación socio-jurídica, Dykinson, Madrid, 1998, p. 78.

44 OLIVÁN, F., “Nacionalismo y extranjería. La labilidad del extranjero como condición de la nación”, Anales de Historia Contemporánea, 18 (2002), p. 3.

## 2. EL CONCEPTO DE MIGRACIÓN

Según la real Academia de la Lengua Española, la palabra «migración» viene del latín *migratio*, que a su vez consiste en la acción y efecto de pasar de un país a otro para establecerse en él<sup>45</sup>. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) define a un migrante como cualquier persona que se desplaza o se ha desplazado a través de una frontera internacional o dentro de un país, fuera de su lugar habitual de residencia independientemente de: 1) su situación jurídica; 2) el carácter voluntario o involuntario del desplazamiento; 3) las causas del desplazamiento; o 4) la duración de su estancia<sup>46</sup>. A través de la historia la migración ha despertado un gran interés para distintas materias como la geografía humana, la antropología, la sociología, etc.

### 2.1. La migración desde la geografía humana

Desde el punto de vista de la geografía humana, la migración es el movimiento de una persona o grupo de personas de una unidad geográfica (origen) a otra llamada de destino a través de fronteras administrativas o políticas, que desean establecerse definitiva o temporalmente, en otro lugar distinto a su lugar de origen<sup>47</sup>. De acuerdo con la geografía humana, nos damos cuenta que la expresión “migración”, es muy amplia ya que implica todo cambio de residencia permanente. La especie humana es una especie migratoria<sup>48</sup> desde la antigüedad hasta nuestros días ha estado en constante movimiento, como dice Sassen, “la opción de migrar en sí misma es un producto social”<sup>49</sup> que tiene distintos motivos. En la antigüedad lo hacía para cazar, recoger alimentos básicos o proteger su vida, etc. Desde una perspectiva más crítica hoy se dice que las cosas han cambiado y que los movimientos humanos reflejan la absoluta injusticia de un mundo cada vez más dividido en el que todos no

---

45 Diccionario de la Lengua Española, vigésima segunda edición 2001, <http://lema.rae.es/drae/?val=migracion>, consultado 10/07/2014.

46 Información disponible en <https://www.iom.int/es/quien-es-un-migrante>, consultado 28/11/2016.

47 ZARATE MARTIN, M. A., RUBIO BENITO, M. T., Conceptos y prácticas en geografía humana, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2010, pp. 222-223. ZARATE MARTIN, M. A., RUBIO BENITO, M. T., Geografía humana, sociedad, economía y territorio, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2005, p. 64 y ss.

48 ARANGO VILA-BELDA, J., “La población mundial” en ROMERO, J. (Coord.), et al., Geografía humana procesos, riesgos e incertidumbres en un mundo globalizado, Ariel, Barcelona, 2007, p. 90 y ss.

49 SASSEN, S., Una sociología de la globalización, Katz, Buenos Aires, 2007, p. 168.

tienen las mismas oportunidades en su país de origen<sup>50</sup>, esto como consecuencia “del orden mundial que impone el modelo de la globalización dominante”<sup>51</sup>.

Dentro de estos desplazamientos humanos encontramos tanto las migraciones internas como las internacionales, pero para el tema de este estudio, el tipo de migrante que nos interesa son los inmigrantes internacionales forzados, esto es, aquellos que cruzan fronteras internacionales en busca de protección, ya sea de forma permanente o temporal. Por lo tanto, retenemos ahora que desde la geografía humana cuando se habla de inmigrante se incluye a todos los que no poseen la nacionalidad de un determinado estado, es decir, son extraños a esa comunidad. Así, en los desplazamientos o movimientos humanos se encuentran los (inmigrantes y los emigrantes). Los inmigrantes son los que ingresan a un estado que no es el suyo, a un estado de acogida, independiente de las causas que lo motivaron: estas pueden ser causas económicas (inversionistas-trabajadores), de formación (estudiantes, investigadores), de persecución (refugiados, asilados), etc., dado que todos ellos han tenido que trasladarse de un lugar a otro, de su lugar de origen al lugar de destino o de acogida.

Si bien es cierto que cada vez se hace más difícil diferenciar las migraciones, podemos clasificarlas, en dos grandes tipos: la voluntaria y la forzada. Dentro de la inmigración voluntaria encontramos a toda aquella persona que abandona voluntariamente su país a fin de establecer su residencia en otro país, los motivos pueden ser diversos: deseo de cambio o de aventura, razones familiares o por otros motivos de carácter personal<sup>52</sup>. Mientras que la inmigración forzada, lo hace apremiada, empujada, amenazada como forma de salvar su vida o la de su familia por la persecución, el chantaje de grupos armados o el temor de sufrir persecución debido a los conflictos, violencia generalizada o por la violación o la amenaza de violación de los derechos humanos, incluyendo aquí los derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, el hecho o la amenaza de padecer malos tratos o tortura es uno de los tradicionales motivos para huir de un país. Durante los últimos años el número de personas que se han visto obligadas a buscar refugio en un tercer estado debido a la tortura y a las humillaciones físicas y morales ha crecido de forma significativa. Según los datos de ACNUR, más de 65 millones de personas se encontraban desarraigadas de sus hogares para el

---

50 MIRAUT MARTIN, L., “Problemas pendientes de la migración en un mundo dividido” en MIRAUT MARTIN, L., Justicia, migración y derecho, Dykinson, Madrid, 2004, p.13.

51 DE LUCAS, J., “Cómo introducir el principio de justicia en las políticas de inmigración” en MIRAUT MARTIN, L., Justicia, migración y derecho, cit., p.17.

52 ACNUR, Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado, 2011, párrafo 62.



año 2015, habían huido para escapar de los abusos y crímenes como la tortura. Los principales países que han generado el mayor número de desplazamiento forzado en los últimos años son: Siria, Colombia, Afganistán, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, República Democrática del Congo, República Centroafricana, Myanmar, Irak y Eritrea son países con extraordinarios déficits en lo que toca a los derechos humanos, y, en particular, en lo referido a los tratos inhumanos o degradantes.

## **2.2. La migración en términos de derechos humanos: primeros apuntes**

Dado que todos los desplazamientos humanos se incluyen en la expresión «migración», y que unos flujos de población lo hacen de forma voluntaria y otros de forma involuntaria o forzada, es interesante distinguir las distintas figuras de migrantes internacionales dado que las normas serán diferentes para cada categoría. Así, por ejemplo, los refugiados se ven amparados por unas normas rodeadas de garantías específicas distintas de los migrantes económicos, tal y como veremos en el capítulo dedicado a la normativa jurídica en materia de refugiados y asilados. La cuestión terminológica no es pacífica. Por ejemplo, según De Asís Roig, el término “inmigrante” es confuso ya que debería hablarse de “inmigrados”, el cual sería más correcto para las personas que ya se han instalado en un país distinto al de su origen, por el contrario, el término “inmigrante” hace referencia a quien se está desplazando<sup>53</sup>.

Para una mayor claridad del concepto de migrante, Naciones Unidas elaboró en 1953 unas recomendaciones para facilitar la definición de migrante. Según estas recomendaciones existen migrantes de largo plazo y corto plazo. Los migrantes de largo plazo se definen como aquellas personas que se mudan a un país distinto de su país de residencia usual por un período de al menos un año, de manera que el país de destino efectivamente se convierte en su nuevo país de residencia habitual. Y el migrante de corto plazo son aquellas “personas que se mudan a un país distinto a su país de residencia usual por un período superior a 3 meses, pero inferior de 12 meses excepto en casos donde el desplazamiento a ese país sea para fines de esparcimiento, vacaciones, visitas a amigos y parientes, negocios, tratamiento médico o peregrinación religiosa”<sup>54</sup>. Ya en términos de derechos humanos, podemos anticipar que una

---

53 DE ASÍS ROIG, R., “Inmigrantes: Sujetos de derechos”, Revista Telemática de Filosofía del Derecho, nº 8, 2004/2005, p. 260.

54 En el afán de armonizar prácticas nacionales sobre la migración, Naciones Unidas ha emitido recomendaciones sobre estadísticas de migración internacional. En 1953 Naciones Unidas emitió la primera serie de recomendaciones para la mejora y armonización de las

suerte de derecho a migrar encuentra su fundamento en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), en su artículo 13.1 establece que “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”<sup>55</sup>.

**El inmigrante como extranjero en la legislación: una primera aproximación:** La Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son nacionales del país en que viven, establece que el término extranjero se aplicará, (...) a toda persona que no sea nacional del Estado en el cual se encuentre<sup>56</sup>. En el ámbito de la Unión Europea, también se ha incorporado un nuevo concepto para denominar a los extranjeros, es decir, a los que no ostentan la nacionalidad de alguno de los estados miembros, se denominan extracomunitarios, no comunitarios, o ciudadano de terceros países<sup>57</sup>. En España la ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en el artículo 1.1 define o considera extranjeros, a los efectos de la aplicación de la presente ley, a aquellas personas que carezcan de la nacionalidad española: extranjero es toda persona que se encuentra en el territorio de un Estado al que no le une el vínculo jurídico de la nacionalidad. Este vocablo proviene del francés antiguo *estrangier*, derivado de *estrangle* “extraño”, que a su vez proviene del latín *extraneus*, con el significado de “exterior”, “extranjero”<sup>58</sup>.

### 2.3. Clases de Migración

Hemos visto que en el concepto migración se incluyen todas las categorías de desplazamientos humanos, pero para una mayor claridad del tema consideramos importante describir las diferentes clases de migraciones que hoy se hace mención. A continuación, relacionamos algunas clases:

- **Migraciones internas:** Son aquellas que se producen entre dos lugares situados dentro de las fronteras nacionales o internas.

---

estadísticas en la migración internacional. Estas recomendaciones se han revisado y actualizado dos veces: 1976 y 1997 para adaptarlas a los cambios que van surgiendo de las nuevas categorías de migrantes y las dificultades en la implementación de las recomendaciones anteriores. <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/developing-migration-policy/identify-intl-migrants/lang/es> Consulta 25/01/2012.

55 Sin embargo, este derecho es restringido en muchos países y en tiempos de guerra o conflictos armados muchos ciudadanos no pueden salir de su país.

56 Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son nacionales del país en que viven, Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/144, de 13 de diciembre de 1985, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

57 ESCOBAR HERNANDEZ, C., “Extranjería y ciudadanía de la Unión Europea” en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., (Edición), et al., Extranjería e inmigración España y la Unión Europea, Colección Escuela Diplomática Nº. 3, 1998, p, 107 y ss.

58 FRANCO PEREZ, A. F., “Inmigración y extranjería. Las alternativas de regularización de los extranjeros en España” en PRESNO LINARES, M. Á., Extranjería e inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 208.

- **Migración económica:** Se consideran migrantes económicos a las personas que habiendo dejado su lugar de residencia o domicilio habitual buscan legítimamente mejorar su nivel de vida en un país distinto al de origen<sup>59</sup>. La migración económica se distingue del de refugiado que huye por persecución o del refugiado de facto que huye por violencia generalizada o violación masiva de los derechos humanos. Sin embargo, ACNUR dice que la distinción entre el emigrante por motivos económicos y el refugiado es a veces tan imprecisa como la distinción entre medidas económicas y políticas adoptadas en el país de origen del solicitante. Detrás de las medidas económicas que afectan a los medios de vida de una persona pueden ocultarse intenciones o propósitos de orden racial, religioso o político dirigidos contra un grupo determinado. En los casos en que las medidas económicas destruyen los medios económicos de determinado sector de la población (por ejemplo, cuando se priva a un grupo étnico o religioso específico del derecho a ejercer el comercio o cuando se le imponen gravámenes excesivos o discriminatorios), las víctimas pueden, de acuerdo con las circunstancias, convertirse en refugiados al abandonar el país<sup>60</sup>.

- **Migraciones externas:** Se producen entre dos lugares, uno de los cuales está situado dentro del territorio nacional y el otro en el exterior.

- **Migraciones internacionales:** Es una forma de migración externa, ya que cruza fronteras internacionales<sup>61</sup>. Además, de razones de orden económico, son también de orden político las que impulsan el movimiento, ya sea individual o de masas causadas por ejemplo por un proceso de descolonización. Otros autores afirman que “la migración internacional tiene su origen en procesos de desarrollo económico y de transformación política en el contexto de una economía de mercado en proceso de globalización (teoría del sistema mundial)”<sup>62</sup>.

---

59 Normalmente la migración económica está muy relacionada con la oferta y la demanda. En los años cincuenta y sesenta los países europeos industrializados necesitaban cubrir mano de obra para poder alcanzar sus objetivos de desarrollo económico permitieron la entrada de trabajadores de países europeos más pobres y de otros continentes. MARTIN ARRIBAS, J. J., Los estados europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo, Dykinson, Madrid, 2000, p. 25.

60 ACNUR, Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado, 2011, párrafo 63.

61 “Si bien muchos países industrializados no lo reconocen abiertamente, el mantenimiento de su prosperidad depende en parte de las migraciones internacionales. Muchas de las sociedades más opulentas del mundo hoy registran índices de natalidad bajos y decrecientes y, por consiguiente, sus poblaciones disminuyen y envejecen progresivamente. En consecuencia, a estas sociedades les resulta difícil mantener el nivel de productividad económica existente, conservar sus regímenes de pensiones y seguridad social y encontrar a los proveedores de asistencia hospitalaria necesarios para satisfacer las necesidades de una población que envejece”. Comisión Mundial sobre las migraciones internacionales, informe, ‘Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar’, 2005, p. 6.

62 CACHON RODRIGUEZ, L., Inmigración y segmentación de los mercados de trabajo en España, Fundación Centro de Estudios Andaluces Documento de trabajoS2003/02, p. 1.

- **Migración estacional:** Expresión impropia para denominar los desplazamientos con una periodicidad mensual o anual por lo tanto es una definición inadecuada ya que estos movimientos no van acompañados por un cambio de lugar de residencia habitual de la persona. Son efectuados por los migrantes y motivados generalmente por las condiciones de trabajo según campañas: como la vendimia, la recogida de aceituna, fresa, etc. La mayor parte de estos trabajos están relacionados con las tareas del campo y son ejecutados por inmigrantes extranjeros en países desarrollados.

- **Migración pendular:** Desplazamientos que efectúan las personas a diario o semanalmente entre su lugar de residencia y el de su trabajo. Generalmente se les conoce como movimientos pendulares ya que no implican cambio de residencia. Son habituales entre población de las grandes ciudades y del área periurbana.

- **Migración de retorno:** Es aquella que devuelve a un migrante al lugar de partida o de residencia inicial. Esta migración a la vez también se presenta en diferentes modalidades<sup>63</sup>: a) Inmigrante voluntario sin obligación, se presenta cuando los inmigrantes deciden en cualquier momento durante su estancia volver a su país de origen por voluntad propia y por su cuenta; b) Inmigrantes voluntarios obligados se presenta cuando las personas se encuentran al final de su condición de protección temporal, se rechaza el asilo, o no pueden permanecer y eligen volver por su propia voluntad; c) Inmigrantes involuntarios, como resultado de la orden de deportación dictada por las autoridades del Estado de destino.

- **Inmigrantes "asentados":** Son aquellos que han conseguido una inserción "estable" en el mercado de trabajo característico de los nacionales y un cierto grado de arraigo en la sociedad española. Es decir, se trata de inmigrantes ubicables en algunos de los segmentos del mercado de trabajo donde se encuentran los trabajadores nacionales y sometidos, por tanto, a sus mismas normas de funcionamiento y con un "poder social de negociación" comparable con el de los trabajadores nacionales de alguno de aquellos segmentos<sup>64</sup>.

- **Inmigrantes "precarios":** son aquellos que viven en otro país de forma legal, pero no han logrado una inserción estable en el mercado de trabajo (tal como la hemos definido para los "asentados"), que no han alcanzado arraigo en la sociedad de acogida.

---

63 LAZARO GUILLAMON, C., CALVENT MOJON, M., "Mercado de trabajo" en Inmigración, impacto de la crisis económica, Observatori Permanent de la Inmigració, Castellón, OPI-UJI, 2010, p. 25 y ss.

64 CACHON RODRIGUEZ, L., Inmigración y segmentación de los mercados de trabajo en España, Fundación Centro de Estudios Andaluces Documento de trabajo, 2003/02, p. 26.

- **Inmigrantes clandestinos:** son las personas que viven en un país que no es el suyo sin tener los correspondientes permisos administrativos de residencia y trabajo<sup>65</sup>. Estos inmigrantes reciben varios calificativos: indocumentados, sin papeles, ilegales, clandestinos, irregulares. La inmigración clandestina se presenta por varias razones: a) los estados en el ejercicio de defender su soberanía y la seguridad, cada vez más invierten grandes recursos para controlar sus fronteras y no abren canales que faciliten una migración legal, lo que obliga a muchas personas a acudir a las redes criminales que se lucran con el tráfico de personas, b) el crecimiento de las diásporas y de las redes sociales transnacionales también ha facilitado el desplazamiento irregular de un país a otro. c) la falta de empleo y en otros casos la falta de una remuneración justa y unas garantías mínimas en los puestos de trabajo obligan a las personas a emigrar, d) por otro lado la demanda de mano de obra barata y flexible en los países de destino<sup>66</sup>.

- **Emigración:** Es el acto de salir de un estado con el propósito de asentarse en otro. Las normas internacionales de derechos humanos establecen el derecho de toda persona de salir de cualquier país, incluido el suyo. Solo en determinadas circunstancias, el estado puede imponer restricciones a este derecho. Las prohibiciones de salidas del país reposan, por lo general, en mandatos judiciales<sup>67</sup>.

Las personas pueden vivir ilegalmente en un país que no es el suyo porque entraron sin la debida autorización o habiendo entrado legal caen en la ilegalidad al no poder renovar sus autorizaciones. Las personas inmigrantes que carecen de las respectivas autorizaciones para transitar, entrar y vivir en un país, están casi siempre expuestas a todo tipo de abusos de sus derechos más elementales. Además, si los inmigrantes usan los medios clandestinos para trasladarse el peligro aumenta y el coste del viaje es muy elevado, en la mayoría de los casos otras personas con afán de lucro y pocos escrúpulos los llevan por las rutas más peligrosas, los medios de transporte que usan no son adecuados, ante cualquier amenaza los abandonan en lugares peligrosos, otros mueren en el trayecto ahogados en el mar, asfixiados en

---

65 Ibid., p. 27.

66 Comisión Mundial para las Migraciones Internacionales (CMMI), Informe las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar, 2005, p. 35.

67 IOM, “Los términos clave de la migración”. Disponible en <https://www.iom.int/es/los-terminos-clave-de-migracion>, consultado 18/01/2017.

contenedores herméticos, camiones, muchos son víctimas de violaciones, torturas y abusos de todo tipo durante el tránsito<sup>68</sup>.

### 3. EL CONCEPTO DE ASILO

La definición del asilo, según el diccionario de la real academia de la lengua española viene del latín *asilan*, y este a su vez del griego *συλον*. Palabra que está compuesta por la partícula privativa "a" y el verbo *sylao*, que significa sitio inviolable, lugar privilegiado de refugio para los perseguidos, amparo, protección, favor. Establecimiento benéfico en que se recogen menesterosos o se les dispensa alguna asistencia<sup>69</sup>. Textualmente significa "sin captura, sin violencia, sin devastación"<sup>70</sup>. El asilo es, por lo tanto, un lugar que no puede ser tomado, y que siendo inviolable se convierte así en lugar de refugio, la palabra refugio viene del latín *refugium*, y según la Real Academia de la Lengua Española, significa "acogida o amparo. Lugar adecuado para refugiarse"<sup>71</sup>, lo que implica la existencia de un poder protector superior humano o divino, lo que enseguida confiere un nuevo significado a la palabra: "protección frente a ser tomado por la fuerza"<sup>72</sup>.

Según Díez De Velasco, el derecho de asilo consiste en la protección que un "Estado ofrece a personas que no son nacionales suyos y cuya vida o libertad están en peligro por actos, amenazas o persecución de las autoridades de otro Estado o incluso por personas o multitudes que hayan escapado al control de dichas autoridades"<sup>73</sup>. Para López Garrido el derecho de asilo, "es un derecho humano fundamental que tiene toda persona que huye de la persecución a ser acogida y protegida por autoridades y sociedades diferentes de aquellas de las que huye"<sup>74</sup>. Así, el derecho de asilo tiene "dos elementos recíprocamente implicados. Por

---

68 Comisión Mundial para las Migraciones Internacionales, cit., p. 36. Organización Internacional para las Migraciones, *Fatal Journeys Volume 2: Identification and tracing of dead and missing migrants*, Geneva, 2016, GARCÍA CÍVICO, J., "Carretera asfaltada en dos direcciones".

69 Información disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=asilo>, consultado 10/07/2014.

70 ACNUR, "Asilo en la historia". Disponible en <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/el-asilo-en-la-historia>, consultado 14/05/2014.

71 Definición encontrada en la página web de la Real Academia de la Lengua Española [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=refugio](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=refugio), consulta 09/07/2011.

72 LINDE PANIAGUA, E., "La ciudadanía de la Unión Europea. La inmigración en el interior de la Unión" en LINDE PANIAGUA, E., MORENO DÍAZ, A., (Directores), et al., *Inmigración, extranjería y asilo*, Colex, Madrid, 2005, p. 97.

73 DIEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de derecho internacional público*, Tecnos, Madrid, 2009, p. 626.

74 LÓPEZ GARRIDO, D., *El derecho de asilo*, Trotta, Madrid, 1991, p. 18.

una parte, la protección que se ofrece a la persona perseguida y, por otra, el lugar en el que esa persona va a sentirse segura, lo cual exige el tributo de la inviolabilidad”<sup>75</sup>.

**El asilo desde el ámbito jurídico. Una primera aproximación:** Aunque lo desarrollaremos con profundidad más adelante, en este apartado haremos una breve definición del asilo desde el aporte de las normas jurídicas. El derecho internacional de los derechos humanos consagra el derecho de asilo del cual puede disfrutar toda persona fuera de su país en caso de persecución. Plasmado en diversas declaraciones internacionales, y concretamente en el artículo 14.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>76</sup>, determina que, en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país. Este derecho como lo conocemos actualmente se consagró tras la Segunda Guerra Mundial, donde se instauraron los pilares fundamentales del sistema de asilo<sup>77</sup>.

**El concepto de asilo en el ámbito regional:** En lo que sigue nos detenemos en distintos subsistemas regionales con el fin de señalar similitudes y particularidades:

**El asilo en Latinoamérica:** En Latinoamérica, la figura del asilo surgió mucho antes de que se promulgara la Declaración Universal de Derechos Humanos, es la región con más tradición en derecho de asilo. En 1899 en el Tratado de Derecho Penal Internacional en Montevideo<sup>78</sup> se reconoció el derecho de asilo a los perseguidos políticos, como se consagra el artículo 16 que dice que el asilo es inviolable para los perseguidos por delitos políticos (...).

Por su parte el artículo 27 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en adelante (DADDH)<sup>79</sup>, establece que: toda persona perseguida tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, siempre que la persecución no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales. Por su parte la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969<sup>80</sup>,

---

75 GARCIA MACHO, R., El derecho de asilo y del refugio en la Constitución Española, estudios sobre la Constitución Española homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Civitas, Madrid, 1991, p. 767.

76 La Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada y proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

77 TRUJILLO HERRERA, R., La Unión Europea y el derecho de asilo, Dykinson, Madrid, 2003, p. 57.

78 El Tratado sobre Derecho Penal Internacional se firmó en Montevideo, el 23 de enero de 1889, en el Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado, adoptado por los presidentes de la República Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay.

79 La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana realizada en Bogotá en 1948. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>, Consultado 14/05/2014.

80 La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.

en su artículo 22(7) establece lo siguiente: “toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales”. Además, en América Latina, un importante número de países han consagrado a nivel constitucional el derecho de asilo<sup>81</sup>.

**El asilo en África:** La región africana, también hizo su aporte en materia de protección, incorporando la figura del asilo en el artículo 12.3 de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, reconoce que todo individuo tiene derecho, cuando esté perseguido, a buscar y obtener asilo en otros países de conformidad con las leyes de esos países y los convenios internacionales.

**El asilo en la Unión Europea:** En la UE el derecho de asilo se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas del Convenio Europeo de 1950 para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

En España, la ley de asilo 12/2009 a la que dedicaremos un capítulo aparte, establece el concepto de derecho de asilo en el artículo 2 que dice que el derecho de asilo es la protección dispensada a los nacionales no comunitarios o a los apátridas a quienes se reconozca la condición de refugiado en los términos definidos en el artículo 3 de esta ley y en

---

81 Brasil (artículo 4 de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988); art. 4. La República Federativa de Brasil se rige en sus relaciones internacionales por los siguientes principios (...) X concesión de asilo político.; Colombia (artículo 36 de la Constitución Política de 1991 con reforma de 1997, reconoce el derecho de asilo en los términos previstos en la ley); Costa Rica (artículo 31 de la Constitución Política de 1949 con reforma de 1995); Cuba (artículo 13 de la Constitución Política de 1976 con reforma de 1992); Ecuador (el artículo art. 41 reconoce el derecho de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además, de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia. No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad. El estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley y la Constitución Política ); El Salvador (artículo 28 de la Constitución Política de 1983); Guatemala (artículo 27 de la Constitución Política de 1985); Honduras (artículo 101 de la Constitución Política de la República de 1982); Nicaragua (artículo 42 de la Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987); Paraguay (artículo 43 de la Constitución de la República de 1992); Perú (artículo 36 de la Constitución Política de 1993); Venezuela (artículo 69 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999); Argentina (artículo 75 inciso 22 de la constitución de la Nación Argentina con reforma de 1994); Bolivia (Constitución Política de Bolivia, 1967, con reforma de 1994); Chile (Constitución Política de la República de Chile, 1980 con reforma de 1997); México (Constitución Política de los estados mexicanos, 1917 con reforma del 2000 y Panamá (Constitución Política de la República de Panamá, 1972 con reforma de 1994). SAN JUAN, C., “Análisis de legislación comparada” en FRANCO, L., (Coord.), El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo "asilo-refugio" a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ACNUR, Universidad Nacional de Lanús, Argentina, 2003, pp. 215-241.



la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y su Protocolo, suscrito en Nueva York el 31 de enero de 1967<sup>82</sup>.

**Clases de asilo y características:** Tradicionalmente las figuras del asilo más conocidas son el asilo territorial y el asilo diplomático, ambas figuras tiene la misma finalidad que no es otra que la protección de la persona que ve amenazada su vida por motivos políticos o ideológicos<sup>83</sup>.

A continuación, vamos a ver detalladamente cada una de estas figuras del asilo:

- **Asilo territorial:** Es “aquella protección que un Estado otorga en su territorio a determinadas personas que llegan a él perseguidas por motivos políticos o ideológicos y cuya vida o libertad se encuentra en peligro en su país de origen o lugar de residencia”<sup>84</sup>. El asilo territorial tiene su fundamento en la soberanía del Estado, es decir, en la competencia plena y exclusiva que ejerce el Estado sobre su territorio<sup>85</sup>. Y basándose en el derecho soberano que goza el Estado decide otorgar el asilo o no en su territorio a las personas que sufren persecución<sup>86</sup>. Por su parte el artículo 1.1 de la Declaración Sobre el Asilo Territorial<sup>87</sup>, establece que el asilo territorial, es el concedido por un Estado, en el ejercicio de su soberanía, a las personas que tengan justificación para invocar el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, incluidas las personas que luchan contra el colonialismo, deberá ser respetado por todos los demás Estados.

---

82 Como vemos, el artículo 2, consagra el derecho de asilo, pero nos remite al artículo 3 para determinar quiénes pueden solicitar este derecho. El cual determina que la condición de refugiado se reconoce a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o al apátrida que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, por los mismos motivos no puede o, a causa de dichos temores, no quiere regresar a él, y no esté incurso en alguna de las causas de exclusión del artículo 8 o de las causas de denegación o revocación del artículo 9.

83 PASTOR RIDRUEJO, J. A., Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales, Tecnos, Madrid, 2008, p. 241 y ss.

84 DIEZ DE VELASCO, M., Instituciones de derecho internacional público, cit., p. 627.

85 CLAVERA ARIZTI, I. M<sup>a</sup>., “El asilo en la Unión Europea” en LINDE PANIAGUA, E., MORENO DÍAZ, J. A. (Directores), Inmigración, extranjería y asilo, Colex, Madrid, 2005, p. 99.

86 GARCIA MACHO, R., El derecho de asilo y del refugio en la Constitución Española, estudios sobre la Constitución Española homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Civitas, Madrid, 1991, p. 769.

87 Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 2312 (XXII), de 14 de diciembre de 1967. La Asamblea General, recordando sus resoluciones 1839 (XVII) de 19 de diciembre de 1962, 2100 (XX) de 20 de diciembre de 1965 y 2203 (XXI) de 16 de diciembre de 1966, relativas a una declaración sobre el derecho de asilo. Tomando en cuenta el trabajo de codificación que emprenderá la Comisión de Derecho Internacional de conformidad con la resolución 1400 (XIV) de la Asamblea General, de 21 de noviembre de 1959.

- **Asilo diplomático:** El asilo diplomático es el que concede un Estado en sus embajadas, consulados u otro tipo de representaciones extranjeras acreditadas en un país<sup>88</sup>. El asilo diplomático tiene una aparición más tardía que el asilo territorial, ya que, lógicamente, solo comienza cuando, consolidados los primeros estados modernos, se institucionaliza la diplomacia y se generalizan las embajadas permanentes<sup>89</sup>. El asilo diplomático, ha tenido un gran desarrollo en algunos países de Latina América<sup>90</sup>.

- **Asilo neutral:** El asilo neutral consiste en la protección que concede un país no beligerante en tiempos de guerra a las fuerzas armadas de los Estados beligerantes que buscan refugio. En la práctica es una figura más conocida y usada por los grupos de combatientes<sup>91</sup>.

- **Asilo-emigrante económica o migración mixta:** Este tipo de migración se denomina así, ya que se mezclan los migrantes económicos con los que buscan protección. Esta situación normalmente se presenta por las dificultades que encuentran las personas para cruzar las fronteras, tanto los inmigrantes económicos como las personas que huyen porque su vida corre peligro. Debido a que estos grupos usan las mismas redes o canales para cruzar las fronteras se les denomina grupos mixtos y es difícil diferenciar si son personas inmigrantes por razones económicas o refugiadas. Además, se acogen a la ley del país que más les favorezca. Esta situación afecta gravemente a los refugiados, dado que si un inmigrante económico se beneficia del asilo se le está negando la posibilidad a un refugiado de recibir protección y si un refugiado es devuelto al país de origen su vida se ve seriamente amenazada. Esta situación se presenta por las dificultades que encuentran los inmigrantes para entrar a un país por la vía de la migración laboral y optan por aspirar al status de refugiado, tradicionalmente más favorable<sup>92</sup>. De esta manera surge el “fraude” o “abuso” de los procedimientos de asilo<sup>93</sup>.

- **Solicitantes de asilo:** Un solicitante de asilo es una persona que ha solicitado protección internacional y cuya solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado aún no ha sido determinada, es decir, está pendiente de la resolución final. Sin embargo, es importante señalar que una persona es refugiada si cumple con los criterios establecidos en la

---

88 GARCIA MACHO, R., El derecho de asilo y del refugio en la Constitución Española, Estudios Sobre la Constitución Española, cit., p. 768.

89 CLAVERA ARIZTI, I. M<sup>a</sup>., “El asilo en la Unión Europea” en LINDE PANIAGUA, E., MORENO DÍAZ, J. A. (Directores), Inmigración, extranjería y asilo, cit., p. 99.

90 TRUJILLO HERRERA, R., La Unión Europea y el derecho de asilo, Dykinson, Madrid, 2003, p. 198 y ss.

91 DIEZ DE VELASCO, M., Instituciones de derecho internacional público, cit., pp. 626-627.

92 CLAVERA ARIZTI, I. M<sup>a</sup>., “El asilo en la Unión Europea”, cit., 100.

93 Información disponible en <http://www.acnur.org/t3/que-hace/asilo-y-migracion/>, consultado 19/05/2014.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. El reconocimiento formal mediante la determinación individual del estatuto de refugiado no crea la condición de refugiado, sino que la confirma<sup>94</sup>.

Como se puede concluir el concepto de asilo encierra un conjunto de derechos como es el principio de no devolución, la autorización para permanecer en el país de acogida y todos los derechos fundamentales establecido en las normas internacionales ratificadas por el estado de acogida.

#### **4. EL CONCEPTO DE REFUGIADO**

Según la Real Academia de la Lengua Española, un refugiado es una persona que, a consecuencia de guerras, revoluciones o persecuciones políticas se ve obligada a buscar fuera su país. De acuerdo a Díez De Velasco, el refugiado es una categoría independiente que se asimila bastante a la figura del asilo, no obstante, es una figura más restrictiva, ya que establece unas causas tasadas para justificar la concesión del estatuto de refugiado, además estas dos figuras se diferencian por el régimen jurídico aplicable. Mientras que el asilado recibe una amplia protección territorial por parte del estado asilante, el refugiado recibe el reconocimiento que determina la Convención de Ginebra de 1951, sin que este reconocimiento signifique una obligación para el Estado a conceder plenos derechos, tan solo el Estado está obligado a garantizar el principio de no devolución al lugar donde la persona sufre la amenaza<sup>95</sup>. En esta misma línea se pronuncia López Garrido, al determinar que el refugio es una obligación internacional que se comprometen los Estados a respetar cuando se adhieren a la Convención de Ginebra y que conlleva una serie de derechos, especialmente la no devolución, mientras que el asilo se ha entendido como una función exclusiva de la soberanía del Estado, y cuya concesión queda a la voluntad de éste<sup>96</sup>.

**Antecedentes y evolución del concepto de refugiado desde el ámbito jurídico:** El concepto de refugiado desde el ámbito jurídico ha estado en constante evolución, desde sus definiciones simples y limitadas a principios del siglo XX, hasta consolidarse en un concepto más general como lo conocemos actualmente. Esta ampliación del concepto de refugiado ha estado motivada por los grandes desplazamientos humanos forzados.

---

94 ACNUR, Informe, niveles y tendencias de asilo en países industrializados, sinopsis estadística de las solicitudes de asilo presentadas en Europa y en otros países seleccionados, 2009, p. 3.

95 Díez DE VELASCO, M., Instituciones de derecho internacional público, cit., pp. 629-630.

96 LÓPEZ GARRIDO, D., El derecho de asilo, cit., pp. 15-17.

A comienzos del siglo XX, se desarrollan las primeras definiciones de refugiado, aunque no era una definición tan amplia y universal como la que conocemos hoy, fueron aportes importantes del momento. El concepto de refugiado de esta época era muy simple se basaba especialmente en tres categorías: origen nacional o étnico, ausencia de protección del país de origen y no haber adquirido otra nacionalidad<sup>97</sup>.

La primera definición de refugiado se encuentra en el acuerdo provisional de 12 de mayo de 1926 con la expedición de certificados a los refugiados rusos y armenios, posteriormente en 1938 el Comité Intergubernamental para los refugiados llevó a cabo una reunión con treinta y dos gobiernos en Evian, en el cual se reconocía como refugiados a: “1) Las personas que no hayan abandonado todavía su país de origen (Alemania y Austria), pero que se vean obligadas a emigrar por el hecho de sus opiniones políticas, sus creencias religiosas o su origen social, 2) las personas arriba definidas que hubieran abandonado su país de origen pero que todavía no se hubieran establecido en otra parte de modo permanente”<sup>98</sup>. Poco a poco se fue ampliando el concepto de refugiado, en la Constitución de la Organización Internacional para los Refugiados<sup>99</sup>, el término refugiado se aplica a *la persona que ha dejado o está fuera de su país de nacionalidad o en el que antes residía habitualmente*, y quien, por tanto, si ha retenido o no su anterior nacionalidad, pertenece a uno de los siguientes grupos:

(a) víctimas de los regímenes nazi o fascistas o de regímenes que tomaron parte a su lado en la segunda guerra mundial, o de sus regímenes de los «quislings» u otros similares que los ayudaron contra las Naciones Unidas, tanto si disfrutaban o no, con carácter internacional, de la condición de refugiados;

(b) los republicanos españoles y otras víctimas del régimen falangista en España, disfrutaban o no, internacionalmente, de la condición de refugiado;

(c) personas consideradas como refugiados antes de que estallara la segunda guerra mundial, a causa de su raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas.

El 14 de diciembre de 1950 la Asamblea General adoptó por medio de la resolución 428 (V), el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los

---

97 ACNUR, El Manual, 2011, párrafo, 3.

98 PONTE IGLESIAS, M. T., Conflictos armados, refugiados y desplazados internos en el derecho internacional, cit., pp. 64-65.

99 La Constitución de la Organización Internacional para los Refugiados fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1946 (resolución A/RES/62 (I)).

Refugiados, el cual incorpora un concepto de refugiado muy amplio. El artículo 6 dice que el Alto Comisionado reconoce como refugiados a:

- Cualquier persona que haya sido considerada como refugiado en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados;
- Cualquier persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país o que por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él.
- Cualquier otra persona que se halle fuera del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, fuera del país en el cual tenía su residencia habitual, por tener o haber tenido temores fundados de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, y no pueda o, debido a ese temor, no quiera acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, no quiera regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.

Posteriormente se promulgó la Convención de Ginebra de 1951, que viene a determinar un concepto de refugiado más amplio y universal, ya no está condicionado a la nacionalidad o grupo étnico. Este concepto de refugiado es el acogido por la comunidad internacional. El artículo 1A establece que el término "refugiado" se aplicará a toda persona:

1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de

tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Esta definición de refugiado no ha sido ajena a debates por entender que no ha dado respuesta a todos los refugiados que van surgiendo y a las diferentes interpretaciones de este concepto a la hora de su aplicación por parte de los estados. Situación que ha llevado a ACNUR a elaborar recomendaciones, directrices, manuales, etc., para reforzar el concepto de refugiado con el ánimo de dar mayor seguridad a las personas que buscan protección. En este mismo sentido, se ha pronunciado ACNUR manifestando que el reconocimiento de la condición de refugiado es meramente declarativo y no constitutivo. Es decir, que una persona es refugiada desde el momento en el que se dan en él las circunstancias que especifica la Convención de Ginebra, independientemente de su reconocimiento o no por parte del estado, y por lo tanto la persona es titular del derecho de refugiado que reconoce la Convención de Ginebra incluso en ausencia de reconocimiento formal de su condición de refugiado<sup>100</sup>. No obstante, en la práctica, la condición de refugiado se adquiere en el momento que se obtiene el estatuto de refugiado mientras tanto se le denomina solicitante de asilo. En este sentido ACNUR advierte que limitar la concesión del estatuto de refugiado a la formalización de la solicitud de asilo a un plazo irrazonable de tiempo puede resultar contrario a la Convención de 1951<sup>101</sup>.

Pero pronto el concepto de refugiado consagrado en la Convención de Ginebra se quedó corto al no dar respuesta a todos los refugiados que pedían protección en nuevos contextos sociales y económicos, por lo que se vio la necesidad de ampliar la cobertura y en 1967<sup>102</sup> se firmó en Nueva York el protocolo que reconoce que había surgido nuevas situaciones que obligan a las personas a salir de sus lugares de origen y por lo tanto era necesario ampliar la protección.

En definitiva estos dos instrumentos se convirtieron en el pilar del sistema de protección internacional de los refugiados. La Convención de Ginebra de 1951, vino a

---

100 ACNUR, Manual y directrices sobre procedimientos, cit., 2011, párrafo 28.

101 ACNUR, Procedimientos de asilo justos y eficientes: estándares mínimos del derecho internacional de los derechos humanos del derecho internacional de refugiados en el III Curso Regional Sobre Derecho Internacional de Refugiados para América Latina, Buenos Aires Argentina, septiembre 2005, p.11.

102 Firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967, entrada en vigor: 4 de octubre de 1967, de conformidad con el artículo VIII. Serie Tratados de Naciones Unidas N° 8791, Vol. 606, p. 267.

cambiar el concepto de refugiado, esto es, consagra una definición general que ya no depende del criterio de la nacionalidad como sucedía hasta ese momento.

A pesar de que el protocolo viene a solucionar las restricciones que determinaba la Convención, no es posible dar una solución permanente y universal al problema de los refugiados debido al surgimiento de nuevos conflictos, lo que lleva a las regiones a consagrar una definición de refugiado más ajustada a los acontecimientos de las mismas.

**El concepto de refugiado en las diferentes regiones:** Las regiones que más han desarrollado el concepto de refugiado son Latinoamérica y África, dado que la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 eran instrumentos de rango universal que no incluían las necesidades de la región y dejaba sin cobertura a ciertos grupos como los desplazados en masa al estar orientada la protección a la persona individual<sup>103</sup>.

**La concepción de refugiado en la región africana:** En la región africana la protección de las personas refugiadas se plasmó en la Convención de la Organización de la Unidad Africana, en adelante (OUA)<sup>104</sup>, la cual tiene como objetivo regular los problemas específicos de los refugiados en África. La definición de refugiado es mucho más amplia que la establecida en la Convención de Ginebra. Además, de incluir las causas de la Convención de Ginebra, incluye causas concernientes a la región, así el artículo 1.2 establece que el término “refugiado se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad”. Como se puede observar en su redacción esta Convención viene a ampliar el concepto de refugiado determinado en la Convención de Ginebra, al incluir otras causas para pedir protección como la agresión exterior, una ocupación o una denominación extranjera, igualmente esa agresión puede ser en una parte del territorio.

---

103 ELIZONDO, D., “La protección internacional de los refugiados: retos del alto comisionado de las naciones unidas para los refugiados en las crisis humanitarias” en CAMPS MIRABET, N. (Ed.), El derecho internacional ante las migraciones forzadas, refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios, Edicions de la Universitat de Lleida, 2005, p. 86.

104 La Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) de 1969.

**El concepto de refugiado en Latinoamérica:** En cuanto al concepto de refugiado promulgado en Latinoamérica. La Declaración de Cartagena de 1984<sup>105</sup> incluye un concepto de refugiado más amplio y determina que son refugiados, además, de los refugiados de la Convención de Ginebra, las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. Es interesante esta definición que hace la Declaración de Cartagena porque amplía las causas que obligan a las personas a huir más allá de las establecidas en la Convención Ginebra, en busca de dar solución a los motivos de persecución producidos en la región, como es la protección a los desplazados en masa<sup>106</sup>.

**El concepto de refugiado en la Unión Europea:** Por su parte la UE también ha hecho su aporte en aras de precisar en qué casos una persona es refugiada. La Directiva 2011/95/UE<sup>107</sup>, en su artículo 2) define el concepto de refugiado, apartado d) dice “que "refugiado" es un nacional de un tercer país que, debido a fundados temores a ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o un apátrida que, hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual por los mismos motivos que los mencionados, no puede o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él, y al que no se aplique el artículo 12 de las exclusiones”.

En España la ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, en su artículo 3 consagra la condición de refugiado, pero se acoge a la definición que hace la Convención de Ginebra de 1951 casi en su totalidad, salvo que incluye una causa más de persecución como es la condición de género u orientación sexual, siempre y cuando la persona no esté incurso en alguna de las causas de exclusión del artículo 8 o de las causas de denegación o revocación del artículo 9 (causas que veremos más adelante).

---

105 Adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá : Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

106 PONTE IGLESIAS, M. T., cit., pp. 83-84.

107 Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. DO L 337/12 20 de 12.2011.



Dado que cada vez aumentan las causas de persecución y que el concepto de refugiado que establece la Convención no se ajusta a las nuevas realidades, surgen nuevas propuestas como la de Ponte Iglesias que incluye tanto las causas de persecución de la Convención como las establecidas en los instrumentos regionales, con lo cual el concepto de refugiado sería así: “en la comunidad internacional contemporánea, son titulares del derecho a buscar protección internacional no solo las personas que tengan fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, sino también todas las personas que debido a conflictos armados o acontecimientos que perturben gravemente el orden público, en todo o en parte de su país de origen, nacionalidad o residencia habitual, se vean obligadas a abandonar dicho lugar para buscar refugio o protección”<sup>108</sup>.

**Una tipología de los refugiados:** La complejidad del tema de los refugiados ha permitido que no se hable de refugiados sino de clases de refugiados. Los gobiernos clasifican a los refugiados como refugiados de facto, inmigrantes políticos o económicos, personas desplazadas en el exterior, refugiados bajo mandato del ACNUR, refugiados en tránsito, refugiados en órbita<sup>109</sup>.

También es importante observar un cierto número de colectivos en situación de desamparo por sus estados de origen, por causas diversas, la cual ha motivado la proliferación en la actualidad, de cierta clase de refugiados, no siempre susceptibles de protección por la Convención y el Protocolo. Seguidamente vamos a ver algunas de estas clasificaciones:

**Los refugiados bajo el mandato del ACNUR:** Los refugiados que están bajo el amparo del ACNUR son aquellas personas que necesitan protección porque su vida corre peligro, y se encuentra en un estado que no es parte de la Convención. En estos casos el trabajo del ACNUR, es fundamental porque es a quien corresponde brindar la protección necesaria a los refugiados o intenta que los estados acojan a los refugiados o por lo menos que no los devuelvan a lugar que su vida se ve amenazada. Para dar respuesta a estas necesidades el ACNUR se basa en su estatuto y en las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas. A estos refugiados que están bajo el mandato del ACNUR se les suele

---

<sup>108</sup> PONTE IGLESIAS, M. T., cit., p. 112.

<sup>109</sup> MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, Los refugiados: Dinámica de su desplazamiento, informe de la Comisión independiente sobre asuntos humanitarios internacionales, Documentos Técnicos, Madrid, 1989, p. 61.

denominar “mandate refugees”<sup>110</sup>. Así pues, toda persona que responda a los criterios del Estatuto del ACNUR reúne las condiciones necesarias para recibir la protección de Naciones Unidas proporcionada por el Alto Comisionado, independientemente de que se encuentre o no en un país que sea parte de la Convención de 1951 o en el Protocolo de 1967 o de que supais de acogida le haya reconocido o no la calidad de refugiado en virtud de cualquiera de los instrumentos internacionales vigentes.

**Los refugiados en masa:** Se denomina refugiados en masa cuando se desplazan grandes grupos de personas. Esto normalmente se debe a los constantes conflictos, guerras o desastres naturales en determinadas áreas geográficas que ha llevado a buscar refugio en otros países a grupos de personas cada vez más numerosos, especialmente en el continente africano y en los últimos años con la llegada de grandes grupos a la UE. Los refugiados en masa no tienen la cobertura de la Convención de Ginebra porque si recordamos el carácter de la Convención es individual. Según Arenas Hidalgo al excluir a los refugiados en masa “se produce así una paradoja innata a esta parcela del ordenamiento jurídico, en la cual siendo los desplazamientos a gran escala su mayor desafío, son los refugiados individualmente considerados para los que se conforma un auténtico sistema de asistencia y protección con carácter objetivo”<sup>111</sup>. En la práctica son muchos los casos de desplazamiento en masa que se quedan sin protección o encuentran una protección más baja a la de refugiado, especialmente esta desprotección se presenta cuando los estados se ciñen a lo establecido en la Convención de Ginebra como es el caso de España<sup>112</sup>.

**Los refugiados en órbita:** Se denomina refugiados en órbita a las personas que han solicitado asilo en un estado y este transfiere su solicitud a otro estado y así sucesivamente los estados rechazan la solicitud por considerar que no son responsables para tramitar dicha solicitud. Esta situación hace que los refugiados estén continuamente en tránsito o decidan quedarse en un estado sin ninguna protección<sup>113</sup>. Ninguno de los estados puede devolver al

---

110 ACNUR, Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el protocolo de los refugiados, 2011, p.15.

111 ARENAS HIDALGO, N., El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa Comunitaria, Universidad de Huelva, 2005, p. 47.

112 LÓPEZ GARRIDO, D., El derecho de asilo, cit., p. 125.

113 PÉREZ SOLA, N., La regulación del derecho de asilo y refugio en España, Ediciones Adhara, Universidad de Jaén, 1997, p. 21.

solicitante a su país de origen o al país de tránsito si existe el riesgo de sufrir daños graves a su vida o integridad física, conforme al principio de no devolución<sup>114</sup>.

**Los refugiados de facto o estatuto B:** Forman parte de los denominados “refugiados de facto” todas aquellas personas que no son reconocidas en la definición de la Convención de Ginebra de 1951, pero no pueden o no desean regresar al país de origen o de residencia habitual por temor a sufrir persecución. Los refugiados de facto siguen aumentando debido a que cada vez más aumentan las causas que obligan a las personas abandonar sus países o residencia habitual, como son los conflictos y la violencia generalizada. En Europa la guerra de la ex-Yugoslavia generó un gran número de refugiados de facto procedentes de Bosnia, Croacia y Serbia, aunque si bien es cierto todos los que habían huido no sufrieron la persecución que exige la Convención, pero tenían temor de ser objeto de las limpiezas étnicas<sup>115</sup>. A los refugiados considerados de facto o estatuto B se les otorga unos derechos muy limitados, ya que la residencia y la posibilidad de trabajar son temporales<sup>116</sup>.

**Los refugiados medioambientales:** Estos refugiados no se encuentran amparados por la Convención de Ginebra, pueden hacer parte de los refugiados de facto<sup>117</sup>. Son personas que se han visto obligadas a migrar a otros lugares dado que la degradación medioambiental experimentada en su lugar de origen, ha destruido sus sistemas de sustento. Esta destrucción puede ser por razones naturales o por la acción humana, como catástrofes medioambientales, sequías inundaciones o por la deforestación, desertización, etc.

**Los refugiados retornados:** Son aquellas personas que han regresado voluntariamente a su país de origen o lugar de residencia habitual.

**Los refugiados “sur place:** Son persona que no han tenido que huir de su país de origen pero que adquieren tal condición posteriormente a raíz de hechos ocurridos en su país durante su ausencia. Los refugiados “sur place” pueden temer de ser perseguidos debido a un cambio en su país de origen, por ejemplo, un golpe de estado, o por actividades políticas realizadas de buena fe en su país de acogida. Según ACNUR son reconocidos como tales,

---

114 LÓPEZ GARRIDO, D., El derecho de asilo, cit., 122.

115 PÉREZ SOLA, N., La regulación del derecho de asilo y refugio en España, cit., p. 22.

116 LÓPEZ GARRIDO, D., El derecho de asilo, cit., pp. 123-124.

117 PÉREZ SOLA, N., La regulación del derecho de asilo y refugio en España, cit., pp. 23-24.

diplomáticos y otros funcionarios que prestan servicios en el extranjero, prisioneros de guerra, estudiantes, trabajadores migrantes y otras personas<sup>118</sup>.

## 5. EL CONCEPTO DE APÁTRIDA

Según la Real Academia de la Lengua Española una persona apátrida es la que carece de nacionalidad<sup>119</sup>. El apátrida es, por definición, una persona a la cual ningún estado reconoce como nacional suyo de acuerdo a sus leyes internas, así lo determina la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954<sup>120</sup>, en su artículo 1 establece que “el término «apátrida» designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún estado, conforme a su legislación”. La Convención de 1954 busca garantizar que las personas apátridas no tengan que ser relegadas a una vida sin dignidad y seguridad.

La Declaración Universal Derechos Humanos determina la nacionalidad como un derecho fundamental y así lo recoge en el artículo 15. 1 que dice “Toda persona tiene derecho a una nacionalidad” y en el punto 2 establece que “nadie será privado arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad”. La incorporación del derecho a la nacionalidad en la Declaración Universal de los Derechos Humanos buscaba evitar que sucesos como los ocurridos en la Segunda Guerra Mundial no se volvieran a repetir cuando grandes grupos de personas fueron desnacionalizados y despojados de sus derechos<sup>121</sup>.

Sin embargo, actualmente millones de personas en todo el mundo están privadas de este derecho. Las personas que carecen de nacionalidad son las más vulnerables, en muchos lugares se las priva de los derechos más elementales como el derecho a la educación, a la vivienda, a la atención sanitaria, al trabajo, a la igualdad ante la ley, a la libertad de movimiento, a tener propiedades o simplemente abrir una cuenta bancaria. Las personas apátridas al no tener una nacionalidad o ciudadanía son marginadas, explotadas en los trabajos sin poder reclamar sus derechos, en muchos lugares se le prohíbe casarse, registrar los nacimientos y las defunciones. Además, los/as apátridas no pueden participar en la vida política de su comunidad al no poder votar.

---

118 ACNUR, El Manual, cit., 2011, párrafo, 95.

119 Información disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=apatrida>, consultado 29/11/2016.

120 Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, Adoptada en Nueva York, Estados Unidos, el 28 de septiembre de 1954 por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en su resolución 526 A (XVII), de 26 abril de 1954.

121 GORIS I., HARRINGTON, J., KÖHN, S., “La apatridia: qué es y por qué importa” en COULDREY, M., HERSON, M. (Editores), “Sin identidad legal. Escasos derechos. Escondidos de la sociedad. Olvidados”, Revista Migraciones Forzadas, n°. 32, 2009, p. 4.

**Las causas que generan la apatridia:** La apatridia surge por diversas razones<sup>122</sup>: a) el cambio de fronteras, la disolución de estados y la transferencia de territorios (sucesión de estados) puede tener un impacto en la nacionalidad de las personas, b) en muchos casos la pérdida de la nacionalidad se basa en la raza, etnia, religión y hasta en el género, así en varios estados sólo se permite que los hombres transmitan su ciudadanía, pero no las mujeres, c) en otras ocasiones los estados privan de la nacionalidad a las personas como una forma de castigo. En algunos países existen políticas para retirar la nacionalidad de hombres que no hayan cumplido con el servicio militar, d) también existen leyes de matrimonio y divorcio que contemplan la pérdida de la nacionalidad por la adquisición de cualquiera de estas condiciones, e) la falta de registro de nacimientos también puede generar apatridia. En muchos casos los estados no cuentan con la infraestructura necesaria para asegurarse del registro de nacimiento de todos los menores. Las mujeres y los niños constantemente se ven afectados por esta situación al no poder inscribir los nacimientos y los matrimonios<sup>123</sup>, f) por conflictos de leyes de nacionalidad<sup>124</sup>.

En 1961 se adoptó la Convención para reducir los casos de apatridia<sup>125</sup>, el artículo 1 establece que “todo Estado contratante concederá su nacionalidad a la persona nacida en su territorio que de otro modo sería apátrida. Esta nacionalidad se concederá: a) de pleno derecho en el momento del nacimiento, o b) mediante solicitud presentada ante la autoridad competente por el interesado o en su nombre, en la forma prescrita por la legislación del Estado de que se trate”. No obstante, solo 64 países hacen parte de la Convención para reducir los casos de apatridia<sup>126</sup> y 84 países hacen parte de la Convención sobre el Estatuto de los apátridas<sup>127</sup>. A pesar de los esfuerzos por disminuir la apatridia, no se ha podido lograr este

---

122 GYULAI, G., “La apatridia: significado, magnitudes y alcance de la protección”, Revista electrónica de derechos humanos, Programa Andino de Derechos Humanos (PADH), Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, n°. 29, apatridia y derechos humanos, 2011, pp. 3-4.

123 ELIZONDO, D., “La protección internacional de los refugiados: retos del alto comisionado de las naciones unidas para los refugiados en las crisis” en CAMPS MIRABET, N., El derecho internacional ante las migraciones forzadas, refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios, cit., p. 100.

124 ACNUR, Plan de acción mundial para acabar con la apatridia: 2014 – 2024, 2014, p. 6.

125 La Convención para reducir los casos de apatridia se adoptó en Nueva York, Estados Unidos, el 30 de agosto de 1961.

126 Información disponible

<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1248>

Consultado 29/11/2016.

127 Última ratificación: El Salvador 9 de febrero 2015 ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados Estados parte de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas suscrita en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, Series de Tratados de Naciones Unidas, vol. 360, pág. 117.

objetivo, al contrario las personas apátridas siguen aumentando en casi en todo el mundo. Según el informe Tendencias Globales de ACNUR para 2015 había aproximadamente unos diez millones de personas en la condición de apátridas en todo el mundo<sup>128</sup>.

Algunos pueblos han sido apátridas por generaciones. Así los *Rohingya*: Población musulmana que lleva varias generaciones en Birmania. Desde la independencia de Birmania en 1948, los Rohingya han sido excluidos paulatinamente del proceso de construcción de la nación. En Birmania se estableció la ley 1982 de ciudadanía, la cual se rige por el principio de *ius sanguinis* y distingue tres categorías de ciudadanos: plenos, asociados y naturalizados. Los Rohingya quedaron excluidos de estas categorías de ciudadanos, ni siquiera se les reconoce como extranjeros, ni como apátridas. Cada vez se les restringe con mayor rigor su libertad de movimiento, además, se les prohíbe trabajar. En 1994, las autoridades dejaron de emitir certificados de nacimiento a los niños Rohingya y, a finales de la década de los noventa, se estableció la obligatoriedad de disponer de autorización oficial para contraer matrimonio, para dicha autorización deben pagar unas tasas al estado (los pobres no pueden pagar estas tasas), no se permite las relaciones sexuales sin contraer matrimonio. Desobedecer estas normas puede dar lugar a prolongadas condenas de cárcel. También se les imponen otras medidas contrarias a derecho, como el trabajo forzado, los impuestos arbitrarios, la confiscación de sus tierras y deben pedir autorización para trasladarse hasta las aldeas vecinas, no pueden viajar a la capital del estado, si consiguen la autorización para salir de su aldea y no vuelven en el tiempo autorizado pierden el derecho a volver a su aldea con su familia, se puede decir que este pueblo vive confinado en el país que ha nacido y crecido. Se calcula que más de 700.000 personas viven como apátridas en Birmania<sup>129</sup>.

Igualmente viven como apátridas los haitianos residentes en la República Dominicana, este país reconoce el *ius solis*, pero excluye a los hijos de diplomáticos y a los hijos de las personas en tránsito. Los haitianos son considerados personas en tránsito y por lo tanto quedan excluidos de la nacionalidad a pesar de haber nacido en la República Dominicana<sup>130</sup>. Otros pueblos como los kurdos que viven en el nordeste de Siria también carecen de

---

Información disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1247.pdf?view=1>, consultado 30/11/2016.

128 ACNUR, Informe tendencias globales 2015, p. 46.

129 LEWA, C., “El norte de Arakan: una cárcel abierta para los rohingya” en COULDREY, M., HERSON, M. (Editores), Sin identidad legal. Escasos derechos. Escondidos de la sociedad. Olvidados, Revista Migraciones Forzadas, n°. 32, 2009, pp. 11-12.

130 GYULAI, G., “La apatridia: significado, magnitudes y alcance de la protección”, Revista electrónica de derechos humanos, Programa Andino de Derechos Humanos (PADH), cit., pp. 2-3.

nacionalidad. Las personas originarias del Sahara carecen de nacionalidad en tanto no sea reconocido el Sahara Occidental como territorio independiente o, como mínimo, se lleve a cabo el referéndum de autodeterminación<sup>131</sup>. Otro ejemplo de apátrida son los eritreos y etíopes, con la independencia de Eritrea de Etiopía miles de personas se convirtieron en apátridas<sup>132</sup>.

## 6. RECAPITULACIÓN

En este capítulo hemos intentado clarificar los distintos conceptos que se usan en la práctica para referirse a las personas migrantes. Lo primero que destacamos es que el término *migración*, es muy amplio ya que hace referencia al movimiento de una persona o grupo de personas de una unidad geográfica a otra a través de fronteras administrativas o políticas, que desean establecerse definitiva o temporalmente, en un lugar distinto a su lugar de origen. En este sentido, en la categoría de migrante entendido como desplazamiento o movimiento humano se encuentran los (inmigrantes y los emigrantes). Así los inmigrantes son los que llegan a otro lugar, independiente de las causas que lo motivaron: estas pueden ser causas económicas (inversionistas-trabajadores), de formación (estudiantes, investigadores), de persecución (refugiados, asilados), etc., dado que todos ellos han tenido que trasladarse de su lugar de origen al lugar de destino o de acogida.

Los conceptos de inmigrante, asilado, refugiado y apátridas en ocasiones se confunden y a todas las categorías se da el mismo trato cuando en realidad son figuras distintas que requieren de un tratamiento acorde a su situación como lo determina el ordenamiento jurídico. Los refugiados son personas que han huido de su lugar de origen o de su residencia habitual porque su vida corre peligro mientras que los inmigrantes se trasladan en busca de mejores oportunidades laborales, educativas, etc. Aquí lo fundamental a tener en cuenta en estas categorías de desplazamiento, es que los primeros no deciden trasladarse sino que se ven obligados a abandonar su lugar de origen mientras que los segundos toman libremente la

---

131 Información disponible en <http://cear-euskadi.org/diccionario/apatrida/>, consultado 30/11/2016.

132 Después de la independencia Etiopía endureció las políticas migratorias con los eritreos, destruyó sus documentos de identidad, congeló sus cuentas, revocó sus licencias comerciales y la mayoría no pudo vender sus bienes antes de la deportación. Etiopía fue en contra de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos que prohíbe las expulsiones masivas de los no nacionales por motivos discriminatorios y señala la obligación del Estado de proteger y asistir a la familia, “la unidad natural y base de la sociedad”. Véase SOUTHWICK, K., “Etiopía-Eritrea: la apatridia y la sucesión de Estados” en COULDREY, M., HERSON, M. (Editores), Sin identidad legal. Escasos derechos. Escondidos de la sociedad. Olvidados. Revista migraciones forzosos, nº. 32, 2009, pp. 15-17.

decisión de desplazarse a otro lugar diferente a su origen o residencia habitual. Los apátridas por su parte son personas que carecen de nacionalidad, lo que los hace muy vulnerables frente al resto de población, pero no por ello tienen la categoría de refugiados.

Lógicamente para este trabajo el tipo de migrante que nos interesa, son los migrantes internacionales forzosos, es decir, aquellos que cruzan fronteras internacionales en busca de protección y con el fin de establecerse en otro país, ya sea de forma permanente o temporal. En este sentido, concluimos que tanto los asilados y refugiados son inmigrantes internacionales, porque han tenido que cruzar fronteras internacionales para pedir protección. Y que es muy importante diferenciar las figuras a efectos de las normas que los protegen. Ya que los refugiados gozan de un sistema privilegiado de protección mientras que los inmigrantes de otra índole no.



## CAPÍTULO 3

### 1. LA NORMATIVA EN MATERIA DE ASILO Y REFUGIO: LA ONU

Aunque nuestra investigación no consiste estrictamente en un estudio jurídico-normativo, sino en una aproximación de tono sociológico jurídico que tiene como prioridad la cuestión de la efectividad de las normas, en este capítulo vamos a desarrollar la normativa que afecta a nivel mundial al derecho de asilo y refugio, en concreto vamos a ver la que ha surgido después de las dos guerras mundiales.

El horror de la Segunda Guerra Mundial se tradujo en la muerte de entre 55 y 60 millones de personas, entre las víctimas mortales se cuentan combatientes, pero también, y principalmente, población civil, violaciones masivas de derechos humanos que tuvieron al holocausto como máximo exponente de la barbarie. A todo ello se unió la desprotección de millones de refugiados y desplazados, sometidos a hambrunas y a los rigores del clima. Solo a partir de septiembre de 1939, en Polonia, Francia, Austria, Holanda, Bélgica y otros muchos países europeos miles de personas se vieron obligadas a abandonar sus hogares en un exilio forzado ligado a la persecución por motivos de raza o de ideología. La expansión de terror nazi por toda Europa hizo que pocos países fueran seguros y muchos vieron en el exilio transoceánico la única vía de escape. España misma pudo constituir una salida<sup>133</sup>. La magnitud de estas guerras y el daño a la población civil hacía necesaria la creación de un organismo que pudiera mitigar el sufrimiento y evitar desastres como los ocurridos. En este momento histórico se produjo una gran sensibilidad hacia la cuestión de los refugiados, y en general, en relación con el compromiso de evitar más casos de sufrimiento relacionados con las persecuciones políticas, los tratos inhumanos y las torturas. La Carta de Naciones Unidas<sup>134</sup> vino a dar respuesta a esta necesidad imperiosa del momento con la creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Es el comienzo del derecho internacional de los derechos humanos porque a partir de este momento se inicia una nueva etapa con el desarrollo de normas de rango universal e internacional como la Declaración Universal de Derechos Humanos y por lo que respecta a este trabajo, la Convención de Ginebra de 1951 para la protección de los refugiados. Estas normas de derecho internacional cambiaron la soberanía

---

133 SALA ROSÉ, R., *La penúltima frontera. Fugitivos del nazismo en España*, Península, Madrid, 2011. CALVET, J., *Las montañas de la libertad. El paso de refugiados por los Pirineos durante la Segunda Guerra Mundial, 1939-1944*, Alianza, Madrid, 2010.

134 La Carta de Naciones Unidas, se firma en San Francisco, Estados Unidos el 26 de junio de 1945, entró en vigor el 24 de octubre de 1945.

del estado, dado que su soberanía no es absoluta, el estado está obligado a otorgar un mínimo trato humano a los extranjeros residentes en su territorio, pero no depende de la propia voluntad del estado, sino que está obligado a someterse a las normas internacionales, de respetar los estándares mínimos establecidas en ellas a los cuales se ha obligado<sup>135</sup>.

En este capítulo haremos referencia, pues, sin detenernos en cuestiones de dogmática jurídica, a las diferentes normas que ha adoptado la organización de las Naciones Unidas, tanto las especiales que viene a dar protección a los refugiados como las normas de derechos humanos, sin olvidar que el derecho de los refugiados se complementa con otras ramas del derecho internacional como es el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional. Se trata de un paso imprescindible para poder detenernos luego en las cuestiones sobre la efectividad /y la plena efectividad de un derecho como el derecho de asilo.

## **2. LA CARTA DE NACIONES UNIDAS**

En el desarrollo de este capítulo consideramos importante comenzar haciendo una pequeña referencia a la Carta de las Naciones Unidas con la cual se inició una de las instituciones más importante en materia de protección a los derechos humanos y la cual refleja lo que se estaba viviendo en el año 1945, así como el compromiso de los estados porque no se volvieran a repetir los horrores de la guerra y sus devastadoras consecuencias; sobre todo refleja la conciencia de la profunda brecha que ha significado la catástrofe política-moral del totalitarismo para los derechos humanos<sup>136</sup>.

La Carta se firmó el día 26 de junio de 1945 en San Francisco. Desde ese mismo momento, la organización ha tenido presente en su ideario la mejora de la condición de los derechos humanos, no sólo promoviendo cambios, sino también llevando a cabo una labor de concienciación a todos los niveles sobre su situación en la sociedad internacional contemporánea<sup>137</sup>.

---

135 BONET PEREZ, J., Las políticas migratorias y la protección internacional de los derechos y libertades de los inmigrantes, un análisis desde la perspectiva del ordenamiento jurídico español, cuadernos Deusto de Derechos Humanos, núm. 22, Universidad de Deusto, 2003, p.13.

136 CHRISTOPH, M., POLLMANN, A., Filosofía de los derechos humanos, Herder, Barcelona, 2010, p. 21.

137 ACOSTA ESTÉVEZ, J. B., “La internalización de los derechos humanos y los mecanismos de protección de los refugiados” en CAMPS MIRABET, N., El derecho internacional ante las migraciones forzadas, refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios, cit., p. 23.

En su preámbulo la Carta comienza literalmente diciendo: «nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, y con tales finalidades a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos, a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará; la fuerza armada sino en servicio del interés común, y a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todas los pueblos». La Carta de Naciones Unidas está llena de emotividad por la situación tan dramática que se había vivido en esos momentos y junto a la Declaración Universal de Derechos Humanos vienen a dar un rango internacional a los derechos humanos, porque antes de su promulgación, la protección de los derechos humanos estaba delegada a los estados<sup>138</sup>.

### **3. LA PROCLAMACIÓN DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS**

Posteriormente al momento al que nos hemos referido, la Asamblea General de Naciones Unidas reafirmó el compromiso por la defensa de los derechos humanos que había iniciado con la carta de las Naciones Unidas, con la proclamación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948<sup>139</sup>, la cual viene a sentar las bases para la protección de los derechos humanos fundamentales como quedó plasmado en su preámbulo que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana y que por el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra

---

<sup>138</sup> Ibid., p. 20.

<sup>139</sup> Fue Adoptada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

y de la libertad de creencias. Siendo esencial que los derechos humanos sean protegidos en el más amplio nivel por el ordenamiento jurídico, a fin de que el hombre no se vea constreñido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión, como la que se había originado con las guerras mundiales.

Por ello la Declaración Universal de Derechos Humanos, hay que entenderla bajo la perspectiva de Hannah Arendt que para la misma época llamó «aporía de los derechos humanos». Entendiendo la aporía como una situación sin salida, una situación que ya no queda ningún camino abierto. Según la tesis de Arendt, con la forma totalitaria de dominio, los derechos humanos habrían llegado a su fin, debido a que la forma de dominio totalitaria habría desautorizado la idea de los derechos humanos<sup>140</sup>. Los estados nacionales excluyeron del estado primero a minorías y luego a otros grupos de población definidos arbitrariamente, y convirtieron a sus miembros en apátridas y sin derechos<sup>141</sup>.

En este sentido, la importancia de la DUDH, es que viene a desarrollar el ideal de la Carta de Naciones Unidas y reconoce que “toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”<sup>142</sup>. Según Acosta Estévez este precepto dispone los principios de igualdad y de no discriminación en relación al disfrute de los derechos humanos y libertades fundamentales y que no es otra cosa sino el desarrollo de la disposición contenida en la Carta en virtud de la cual las Naciones Unidas deben promover la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas<sup>143</sup>.

Aunque en sus inicios se entendía que la DUDH era una mera declaración por carecer de fuerza “vinculante jurídicamente para la comunidad internacional en su conjunto”<sup>144</sup>, poco a poco ha ido tomado tal rango al ser incorporada en otras normas<sup>145</sup> como: convenios,

---

140 ARENDT, H., Los orígenes del totalitarismo, Alianza, Madrid, 2006; Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política. Barcelona, Península, 2003; Hombres en tiempos de oscuridad. Barcelona, Gedisa, 1990.

141 CHRISTOPH, M., POLLMANN, A., Filosofía de los derechos humanos, cit., p. 22.

142 Art. 2.1 DUDH.

143 ACOSTA ESTÉVEZ, J. B., “La internalización de los derechos humanos y los mecanismos de protección de los refugiados” en CAMPS MIRABET, N., El derecho internacional ante las migraciones forzadas, refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios, cit., p. 26.

144 MARTÍN ARRIBAS, J. J., Los estados Europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo, cit., p. 102.

145 BONET PEREZ, J., Las políticas migratorias y la protección internacional de los derechos y libertades de los inmigrantes, un análisis desde la perspectiva del ordenamiento jurídico español, cit., p. 25.

acuerdo, pactos<sup>146</sup> y textos constitucionales como es el caso de España que la Constitución en su artículo 10.2 establece que las “normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretaran de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y los acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

En el tema que nos ocupa ha sido el punto de partida para la protección de los derechos fundamentales de las personas que se ven obligadas a abandonar su país o lugar de nacimiento. Como quiera que esta declaración viene a reconocer los derechos del “hombre desnudo” y dado que entre las causas de solicitud de asilo y refugio se encuentran la persecución y la amenaza a la vida, a la integridad física y el ejercicio de otros derechos fundamentales de la persona, la primera protección en esta sede parece la del artículo 3, según el cual, todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona y el derecho a la integridad personal, el artículo 5 establece que nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Estos preceptos referidos a la vida y a otros derechos fundamentales desde un punto de vista amplio también vienen a proteger el derecho de asilo y refugio. En todo caso, explícitamente, y como punto central tenemos el artículo 14.1 cuyo tenor literal establece que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”<sup>147</sup>. El hecho que se haya incluido el asilo en la DUDH “supone reconocer el fundamento ético que se asocia sin distinción a los derechos humanos”<sup>148</sup>, lo que obliga a que su reconocimiento se base en la dignidad de la persona a la cual no puede ni renunciar ni ser privada de la misma.

#### **4. ANTECEDENTES DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS**

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, fue creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1950, para brindar protección y asistencia a los refugiados que dejó la II Guerra Mundial. Pero esta no era la primera institución que se creaba para encargarse de los refugiados, antes se había llevado a

---

146 Una vez se produce la ratificación de los Pactos y Convenios por parte de los estados, la DUDH adquiere poder vinculante, SOLANES CORELLA, Á., “Sobre la necesidad de garantizar los derechos humanos en el contexto migratorio español” en PEÑA ECHEVERRÍA, J. (Coordinador), *Inmigración y derechos humanos*, Observatorio de Derechos Humanos Universidad de Valladolid, Fundación Lex Nova, 2012, p. 35.

147 Fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

148 TRUJILLO HERRERA, R., *La Unión Europea y el derecho de asilo*, Dykinson, Madrid, 2003, p. 63.

cabo varios intentos por consolidar una institución que diera respuesta a los diferentes grupos de refugiados que iban surgiendo.

En 1917 la Liga de las Naciones de la Cruz Roja trato de dar solución a los grandes movimientos de personas desplazadas forzosamente que dejaron las Guerras Balcánicas, la Revolución Rusa, y la Contrarrevolución, sin embargo, no se obtuvieron los resultados esperados<sup>149</sup>. En 1919 se creó la Sociedad de las Naciones, la cual adoptó nuevas medidas para el problema de los desplazados del momento. Pero para esta época estaba terminando la Primera Guerra Mundial y se colapsó la institución debido al incremento del número de refugiados. En 1921 la Sociedad de las Naciones tomó otras medidas y creó el Alto Comisionado para los refugiados rusos. Esta tarea fue encomendada al Dr. Fridtjof Nansen, representante de Noruega ante la Sociedad de las Naciones quien, desde 1919, había dirigido en nombre de este organismo la repatriación de prisioneros de guerra. El Dr. Nansen logró asegurar a los refugiados asistencia de parte de algunos gobiernos y agencias voluntarias, adoptó un acuerdo relativo a la expedición de certificados de identidad a los refugiados rusos, denominados como los "Pasaporte Nansen"<sup>150</sup>. Posteriormente se amplió su mandato en 1924 para incluir a los refugiados armenios y en 1929 se le otorga competencia para otras categorías de refugiados, especialmente, asirios, asirio-caldeos, sirios y kurdos<sup>151</sup>.

El 30 de junio de 1928 se firmó un acuerdo sobre los refugiados rusos y armenios que contenía una recomendación para la realización de las expulsiones y las devoluciones de los refugiados, que en caso de que los refugiados no tengan acceso a ningún otro estado más que al perseguidor debía suspenderse la misma. Esta recomendación es el precedente del principio de no devolución o non refoulement, que posteriormente pasó a ser de carácter jurídico obligatorio en la Convención de 28 de octubre de 1933<sup>152</sup>.

Años más tarde, el 30 de septiembre de 1930, la Asamblea General de la Sociedad de Naciones crea la Oficina Internacional para los Refugiados como un órgano independiente, con el ánimo de ampliar la cobertura de protección, es decir, que además de los refugiados Nansen, se incluyera a los nuevos refugiados que iban surgiendo por los conflictos, guerras o

---

149 Ibid., p. 53 y ss.

150 GORTÁZAR ROTAECHE, C., *Derecho de asilo y "no rechazo" del refugiado*, Universidad Pontificia Comillas, Dykinson, Madrid, 1997, p. 99.

151 PERAL FERNANDEZ, L., "Situación de desplazamiento masivo" en POLO GUARDO, R., CARMONA MUÑOZ, V. (Coords), *Guía sobre el derecho de asilo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2005, p. 94.

152 GORTÁZAR ROTAECHE, C., *Derecho de asilo y "no rechazo" del refugiado*, cit., pp. 99-100.

divisiones de estados. No obstante, tampoco dio la respuesta esperada, los refugiados seguían aumentando, lo que obligó a buscar nuevas soluciones<sup>153</sup>.

En medio de esta situación tan compleja para reubicar a los refugiados, se suma la crisis económica de los años treinta, la cual endurece las políticas de los países sobre los refugiados<sup>154</sup>. En el año 1933 surgió un nuevo problema con la implantación del nacional-socialismo en Alemania, entre judíos no-arios y los opositores de este nuevo régimen. Alemania era miembro de la Sociedad de Naciones, pero se oponía a que la Oficina Nansen mediara en estos problemas, porque consideraba que era una interferencia en los asuntos internos del país, por ello se creó el Alto Comisionado para los Refugiados de Alemania<sup>155</sup>.

En 1945 en la conferencia de San Francisco se estudió la posibilidad de crear un organismo especializado para dar solución a los refugiados que dejaba la Segunda Guerra Mundial, así en 1946 se creó la Organización Internacional de Refugiados (OIR) que entró a funcionar en 1947 y tenía como fin encontrar una solución rápida a más de un millón y medio de desplazados (refugiados, desplazados internos), que se encontraban en una red de campos, la mayoría en Austria, Alemania e Italia, pero realmente tampoco cumplió las expectativas y cesó sus funciones en 1952<sup>156</sup>. También en 1951 se creó en Bruselas el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), este comité estaba pensado para ayudar a la repatriación de austriacos y alemanes<sup>157</sup>.

Tras el aumento de los desplazados forzosos en el próximo y lejano Oriente, Naciones Unidas creó dos instituciones: una fue la Agencia de la Naciones Unidas de Reconstrucción de Corea (United Nations Korean Reconstruction Agency, UNKRA) y la otra fue la Agencia de las Naciones Unidas de Socorro y Trabajo para los refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (United Nations Relief and Works Agency For Palestine Refugees in the Near West, UNRWA), estas agencias tenían un ámbito geográfico muy distinto, dado que las anteriores estaban dedicadas a los desplazados en Europa<sup>158</sup>.

---

153 PONTE IGLESIAS, M. T., Conflictos armados, refugiados y desplazados internos en el derecho internacional, cit., pp. 50 y ss.

154 TRUJILLO HERRERA, R., La Unión Europea y el derecho de asilo, cit., p. 56.

155 MUÑOZ AUNIÓN, A., La política común europea del derecho de asilo, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 28.

156 Ibid., p. 29.

157 Información disponible en <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/la-comunidad-internacional-se-hace-cargo-del-problema/>, consultado 08/03/2016.

158 GORTÁZAR ROTAECHE, C., Derecho de asilo y "no rechazo" del refugiado, Universidad Pontificia Comillas, cit., p. 103.

## **5. EL REFUGIADO UN PROTAGONISTA DEL SIGLO XX**

Las consecuencias del final de la primera Guerra mundial con la caída de los imperios rusos, otomano y astro-húngaro<sup>159</sup>, el inicio del proceso descolonizador, el advenimiento del fascismo y del nacional socialismo, etc., provocaron desplazamientos masivos de poblaciones huyendo de represalias y persecuciones, que obligaron a que la comunidad internacional tomase conciencia de un problema que no podía solucionarse a niveles estrictamente nacional, sino que debía abordarse desde una perspectiva más global<sup>160</sup>. Pero no fue hasta la Segunda Guerra Mundial que las Naciones Unidas reconocieron la necesidad de extender y consolidar los tratados multilaterales existentes sobre los refugiados<sup>161</sup>.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial el número de desplazados era un problema serio del momento y los estados no tenían capacidad para afrontar y adaptarse a las nuevas realidades y a su problemática. Ante tantos intentos fallidos sin poder consolidar una institución que se encargara de los refugiados, la Organización de Naciones Unidas decidió crear un organismo que diera respuesta a los refugiados del momento. Así en los años 50 la Asamblea General de las Naciones Unidas creó la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en adelante (ACNUR)<sup>162</sup> y en 1951 se convoca la Conferencia de Plenipotenciarios que promulgó la Convención de Ginebra. Esta Convención trata el problema de los refugiados de una forma más universal, pero deja libertad a los Estados partes para decidir a quién otorgan protección, si a cualquier persona o solo a los que provienen de Europa<sup>163</sup>.

## **6. EL TRABAJO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS EN SUS INICIOS**

El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados inició sus funciones el 1 de enero de 1951, teniendo como primer compromiso el

---

159 TRUJILLO HERRERA, R., La Unión Europea y el derecho de asilo, cit., p. 53.

160 BLANQUER, D., El asilo político en España, garantías del extranjero y garantías del interés general, Civitas, Madrid, 1997.

161 MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, Los refugiados: Dinámica de su desplazamiento, informe de la Comisión independiente sobre asuntos humanitarios internacionales, Documentos Técnicos, Madrid, 1989.

162 El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados fue adoptado en la resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1950.

163 GORTÁZAR ROTAECHE, C., Derecho de asilo y "no rechazo" del refugiado, cit., p. 105.



de ayudar a reasentar a miles de refugiados europeos que aún estaban sin hogar como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial.

Cuando comenzó el trabajo ACNUR era una agencia pequeña, con 34 funcionarios y un presupuesto para el primer año de US\$ 300.000, sus labores se desarrollaban principalmente en Ginebra. En las décadas siguientes el problema de las personas desplazadas forzosamente se volvió más complejo y tomó una dimensión global que obligó ampliar el mandato del ACNUR. Hoy tiene presencia en todo el mundo, con 259 oficinas en 126 países, con 9.700 funcionarios desplegados en 109 ubicaciones principales tales como oficinas regionales y nacionales y 341 oficinas en el terreno y sub-oficinas en lugares remotos del mundo. En 2015 el presupuesto fue US\$ 6,8 billones. En sus más de 60 años de trabajo ACNUR ha prestado asistencia a millones de personas. A finales del 2015 había más de 65 millones de personas desplazadas en el mundo: 37,5 millones de personas desplazadas internas, 12,8 millones de refugiados, 3,7 millones de personas apátridas, más de 3,2 millones de solicitantes de asilo, 2,3 refugiados retornados y otras 870.700 personas de interés del ACNUR<sup>164</sup>.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados<sup>165</sup> trabaja bajo la autoridad de la Asamblea General de Naciones Unidas y presta protección internacional a los refugiados tanto si están amparados por el mandato del ACNUR o por la Convención de Ginebra de 1951<sup>166</sup> como lo determina el Estatuto de los refugiados en el capítulo II, de las competencias del Alto Comisionado, el punto A establece que quedan bajo su protección, las siguientes personas: i) cualquier persona que haya sido considerada como refugiado en virtud de los arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de

---

<sup>164</sup> Información disponible en <http://www.acnur.org/el-acnur/historia-del-acnur/>, consultado 01/12/2016.

<sup>165</sup> El Alto Comisionado es elegido cada cinco años por la Asamblea General de la ONU. El cual debe presentar un informe anual a la Asamblea General y al Comité Económico y Social (ECOSOC) y sigue sus directrices políticas. Además, recibe la asistencia del Comité Ejecutivo para el Programa del Alto Comisionado (ExCom), creado en 1958 y compuesto por los estados miembros de la ONU con interés en los temas de refugiados. El ExCom se reúne una vez al año para asesorar al Alto Comisionado sobre las políticas, entre otros, para adoptar las Conclusiones sobre protección internacional, y tomar decisiones sobre cuestiones presupuestarias. Este recibe el apoyo del Comité Permanente que por lo general se reúne tres veces al año.

<sup>166</sup> Una persona puede ser, al mismo tiempo, refugiada amparado por el mandato del ACNUR y refugiada amparado por la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967. Esa persona, sin embargo, puede encontrarse en un país que no esté obligado por ninguno de esos instrumentos o puede quedar excluida del reconocimiento como «refugiado amparado por la Convención» por aplicación de la fecha límite o de la limitación geográfica. En estos casos, esa persona seguiría reuniendo las condiciones necesarias para recibir protección del Alto Comisionado a tenor del Estatuto. ACNUR, El Manual de 2011, párrafo 17.

1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados; ii) cualquier persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país o que por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él.

Pero el punto B del mismo capítulo brinda una protección más amplia que la que se establece en la Convención de 1951, ya que dice: *a cualquier otra persona que se halle fuera del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, fuera del país en el cual tenía su residencia habitual, por tener o haber tenido temores fundados de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, y no pueda o, debido a ese temor, no quiera acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, no quiera regresar al país donde antes tenía su residencia habitual*<sup>167</sup>.

En este sentido, la competencia del ACNUR no está determinada por referencia a la Convención y al Protocolo, ni a ninguna norma de carácter internacional, o a ningún acuerdo de estados o autoridad jurisdiccional, sino que está relacionado con las circunstancias en la necesidad de protección de la persona por sufrir temores fundados de persecución.

Si bien es cierto que la competencia del ACNUR no se limita a lo que determina la Convención, en sus inicios solo prestaba protección a las personas que sufrían persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad o por una determinada filiación o ideología política como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, pero ante el aumento del desplazamiento forzado tanto cuantitativo como cualitativo<sup>168</sup>, obligó a la Asamblea General de Naciones Unidas ampliar los beneficiarios de interés del ACNUR, con el fin de garantizar la protección internacional y buscar soluciones duraderas. Actualmente dentro de las personas de interés de ACNUR están: los refugiados, los apátridas, los desplazados internos,

---

<sup>167</sup> Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950, capítulo 1 Disposiciones Generales, apartado 1.

<sup>168</sup> CAMPS MIRABET, N., El derecho internacional ante las migraciones forzadas, refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios, cit., p. 11.

reasentados, retornados, solicitantes de asilo<sup>169</sup>. Además, determina la condición de refugiado en caso de que los estados no lo hagan, ya que son los que tienen en primera instancia la obligación<sup>170</sup>. Igualmente se ha prolongado el mandato del ACNUR que en sus inicios solo se había establecido por un periodo de tres años, el cual se ha ido extendiendo por medio de sucesivas resoluciones de la Asamblea General<sup>171</sup> hasta el año 2003, cuando se determinó su existencia hasta el momento en que sea resuelto el problema de los refugiados<sup>172</sup>. Situación que nos lleva a presumir que el mandato será permanente, dado la complejidad del fenómeno de los refugiados y su constante aumento.

### **6.1. Funciones el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados**

La principal función del ACNUR es la de proporcionar protección a los refugiados que reúnan los requisitos exigidos en el Estatuto y en la Convención de Ginebra, igualmente debe buscar soluciones permanentes para los que sufren persecución y ayudar a los gobiernos. Estas funciones las debe llevar a cabo bajo la supervisión de Naciones Unidas<sup>173</sup>.

Esta protección se concreta en la práctica velando para que se respeten los derechos humanos fundamentales de las personas desplazadas forzosamente o apátridas en los países de asilo (desde el acceso al territorio y todo lo que con lleva el procedimiento de asilo), garantizando a los refugiados el respeto de los derechos mínimos para su protección, especialmente que por ninguna circunstancia sean repatriados en contra de su voluntad a un país donde puedan estar expuestos a la persecución (principio de no devolución, o *non refoulement*).

El ACNUR colabora con los estados de conformidad con lo estipulado en el artículo 35 de la Convención de Ginebra, y tiene facultades para intervenir en los procedimientos nacionales para el estudio de la concesión del estatuto de refugiado, siempre y cuando los

---

169 Información disponible en <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/estructura/que-es-el-acnur/> consulta 08 de noviembre 2013.

170 Información disponible en <http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/determinacion-de-la-condicion-de-refugiado/>, consultado 08/03/2016.

171 El mandato del ACNUR, se amplió por medio de las llamadas Resoluciones de buenos oficios. La primera Resolución 1167 (XII), de 1957 a favor de los refugiados chinos en Hong-Kong. Después vinieron una serie de Resoluciones, la Resolución 1500 (XV), de los refugiados de Argelia en Túnez y Marruecos en 1958; la Resolución 1673 (XVI), de refugiados angoleños que huyeron a la República del Congo en 1961. PERAL FERNANDEZ, L., “Situación de desplazamiento masivo” en POLO GUARDO, R., CARMONA MUÑOZ, V. (Coords), Guía sobre el derecho de asilo, cit., pp. 95-96.

172 ACNUR, El Manual de reasentamiento, 2011, p. 19.

173 Capítulo I: Disposiciones generales, apartado 1 del Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, adoptado por la Asamblea General en su resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950.

estados se lo permitan, pero no tiene capacidad para otorgar o denegar dicho estatuto, al ser una facultad exclusiva de los estados<sup>174</sup>. Conjuntamente, trabaja en la evaluación de necesidades globales, fortalecimiento institucional, incidencia política, medio ambiente, protección, recaudación de fondos, respuesta de emergencia<sup>175</sup>. Y ayuda a los gobiernos y a las organizaciones privadas.

Para el cumplimiento de sus funciones promulga manuales, directrices, realiza diferentes programas en busca de soluciones para todos los colectivos de su interés como el programa para reducir la apatridia, así el Plan de Acción 2014-24 Mundial, que busca disminuir la apatridia<sup>176</sup> o el plan de los 10 puntos desarrollado para proteger a los refugiados dentro de los movimientos migratorios mixtos<sup>177</sup>. Su objetivo es alentar a los estados a que incorporen la protección de los refugiados en las políticas generales sobre migración y aseguren que todos los migrantes son tratados con dignidad<sup>178</sup>. Realiza programas en colaboración con diferentes entidades y organismos. Así en 2010 junto al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, lanzaron la iniciativa de Soluciones Transicionales, con el objetivo de integrar a los refugiados, retornados y desplazados internos en la reconstrucción y planificación del desarrollo en general en casos de repatriación voluntaria e integración local. Ha planteado tres formas para dar soluciones duraderas a los refugiados, como es la *repatriación voluntaria* a su país de origen, la *integración en los países de asilo* o el *reasentamiento en un tercer país*<sup>179</sup>, con el fin de que las personas desarraigadas forzosamente puedan reanudar una vida normal en un entorno seguro. Seguidamente pasamos a analizar cada una de estas propuestas:

**La repatriación voluntaria al país de origen y la integración local:** La repatriación voluntaria es la solución duradera que históricamente ha beneficiado al mayor número de refugiados. Los refugiados deciden regresar a su lugar de origen después de tomar tal decisión de manera libre y con base en información suficiente que las condiciones han

---

174 BLANQUER, D., Asilo político en España. Garantías del extranjero y garantías del interés general, cit., pp. 130 y ss.

175 Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950, capítulo II apartado A y B.

176 Información disponible en

<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2015/10129>, consultado 02/12/2016.

177 Plan 10 puntos, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra, febrero 2011.

178 ACNUR, "Protección de refugiados y soluciones duraderas en el contexto de las migraciones internacionales", ACNUR/DPC/2007/Doc. 02, de 19 de noviembre de 2007.

179 PONTE IGLESIAS, M. T., Conflictos armados, refugiados y desplazados internos en el derecho internacional, cit., p. 121 y ss.

cambiado y no corren ningún peligro, el país de origen debe comprometerse a proteger y reintegrar de nuevo a sus ciudadanos en sus comunidades de origen. La integración local ocurre cuando el país de asilo ofrece a los refugiados residencia permanente con la posibilidad de una eventual ciudadanía. Es un proceso complejo y gradual que incluye dimensiones económicas, sociales y culturales, distintas, aunque relacionadas. La integración local está encaminada para que el solicitante de asilo adquiera la nacionalidad del país de asilo y a la vez es la culminación del proceso de refugiado. Sin embargo, según ACNUR estadísticamente es difícil conocer cuántos refugiados adquieren la ciudadanía a través de la naturalización, los países no suelen distinguir entre refugiados y otras personas que se hayan naturalizado<sup>180</sup>.

**El reasentamiento:** El reasentamiento implica la selección y el traslado de los refugiados desde un estado que han encontrado protección hacia un tercer estado que ha acordado admitirlos como refugiados otorgándoles permiso de residencia permanente. El estatuto proporcionado garantiza la protección contra la devolución y permite que el refugiado reasentado y su familia o dependientes tengan acceso a derechos similares a aquellos que disfrutaban los nacionales. El reasentamiento también conlleva la oportunidad de convertirse con el tiempo en un ciudadano naturalizado del país de reasentamiento<sup>181</sup>.

El reasentamiento es un proceso duradero y se lleva a cabo por diversas razones: a) porque el primer país de acogida del refugiado no puede ofrecerle una protección adecuada y pone en riesgo su vida, libertad, seguridad, salud y otros derechos fundamentales, b) el reasentamiento también es un mecanismo de repartición de las responsabilidades entre los estados, especialmente para los países en vías de desarrollo, que soportan la acogida de la mayoría de los refugiados que hay en el mundo. En este sentido, el reasentamiento no solo permite la protección a los refugiados, sino que es una de las formas duraderas para aquellos refugiados que no pueden regresar a su país de origen ni permanecer en el país de acogida en condiciones de dignidad y seguridad<sup>182</sup>. No obstante, a pesar de las grandes ventajas que tiene este proceso de reasentamiento, es un mecanismo que podríamos decir que en la práctica no

---

180 ACNUR, Informe tendencias globales, 2012, p. 17.

181 ACNUR, Manual de reasentamiento, 2011, p. 3.

182 GARCÍA MAHAMUT, R., “Reflexiones constitucionales sobre el reasentamiento de refugiados: el régimen jurídico del reasentamiento en Canadá y en España a la luz de la nueva ley de asilo y de la protección subsidiaria”, Revista de Derecho Político, 2010, n°. 78, p. 46.

funciona por falta de aplicabilidad por parte de los estados quienes son los que tienen la autoridad para decidir cuántos refugiados acogen en su territorio<sup>183</sup>.

**La determinación de la condición de refugiado por parte del ACNUR:** Otras de las funciones que realiza el ACNUR, es la determinación de la condición de refugiado, aunque esta tarea corresponde a los estados en primero lugar. Sin embargo, en los países donde no existen sistemas de asilo nacional o donde el estado no puede o no está dispuesto a evaluar las solicitudes de asilo con imparcialidad y eficacia, ACNUR puede llevar a cabo la determinación de la condición de refugiado con arreglo a su mandato<sup>184</sup>. En el 2013, el ACNUR registró un máximo histórico de 203.200 solicitudes individuales de asilo, siendo una de las cifras más altas en cuanto a determinación de la condición de refugiados<sup>185</sup>.

## **6.2. Otras agencias y organizaciones que colaborar con ACNUR**

ACNUR para poder dar asistencia a todas las personas que están bajo su mandato trabaja en colaboración con distintas agencias y programas de las Naciones Unidas como: el Programa Mundial de Alimentos (PMA)<sup>186</sup>, que suple de alimentos y comodidades básicas a los refugiados, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)<sup>187</sup>, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. También se puede destacar

---

183 España en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria estableció por primera vez en España un apartado relativo al reasentamiento: “El marco de protección previsto en la presente Ley será de aplicación a las personas acogidas en España en virtud de programas de reasentamiento elaborado por el Gobierno de la Nación, en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y, en su caso, otras Organizaciones Internacionales relevantes. El Consejo de Ministros, a propuesta de los Ministros del Interior y de Trabajo e Inmigración, oída la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, acordará anualmente el número de personas que podrán ser objeto de reasentamiento en España en virtud de estos programas.” Así, el 29 de enero de 2010, el Consejo de Ministros aprobó el reasentamiento en España de 75 refugiados para este mismo año. Información disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2010/refc20100129.pdf>, consultado 02/12/2016. Tokio también se sumó este mismo año a los países que acogen refugiados en programas de reasentamiento. El 28 de septiembre de 2010 llegaron los primeros 18 refugiados dentro de un programa que acogió a 90 refugiados en el país en el plazo de tres años. Japón es el primer país asiático que se ha convertido en país de reasentamiento. ACNUR, Informe, Tendencias Globales, 2010, p. 19.

184 Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, capítulo II B.

185 Información disponible en <http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/determinacion-de-la-condicion-de-refugiado/>, consultado 18/03/2016.

186 El Programa Mundial de Alimentos (PMA) presta ayuda a millones de personas víctimas de los desastres. Es responsable de movilizar alimentos y fondos en las operaciones de alimentación para refugiados a gran escala gestionada por ACNUR.

187 Desde su fundación, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha trabajado para atender a tantos niños como sea posible y proporcionarles soluciones efectivas y asequibles con el objetivo de contrarrestar las principales amenazas para su supervivencia. UNICEF también insta constantemente a los gobiernos y las partes beligerantes a proteger a los niños de manera efectiva.

otras organizaciones que colaboran con el ACNUR como es el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de la Cruz Roja y las Sociedades de la Media Luna Roja (FICR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y más de 500 organizaciones no gubernamentales.

## **7. LA CONVENCIÓN DE GINEBRA DE 1951 Y EL PROTOCOLO DE 1967**

La Convención sobre el estatuto de los refugiados, también conocida como la Convención de Ginebra de 1951, es el principal instrumento del derecho internacional de los refugiados. En ella se determina quién es un refugiado, los criterios para su determinación, además, se establecen los derechos y obligaciones inherentes a la condición del refugiado. Ha sido de máxima importancia dado que es la primera Convención de ámbito internacional con carácter humanitario que viene a recoger principios fundamentales para los derechos humanos expresados en la Carta de las Naciones Unidas y la DUDH que consagra que los seres humanos, sin distinción alguna deben gozar de los derechos y libertades fundamentales.

La Convención de Ginebra establece en su artículo 1.A que el término "refugiado" se aplicará a toda persona:

1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados;

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Como podemos ver la definición de refugiado promulgada por la Convención es muy general, lo que ha llevado a distintas interpretaciones por quienes tienen la responsabilidad de hacer el examen de una solicitud de asilo, esto es, dependiendo el país donde se presente la demanda se hará una valoración u otra. Las mayores dificultades se presentan en la valoración

del temor manifestado por el solicitante y las causas de persecución, especialmente en los países que se ciñen literalmente a las causas que establece la Convención de Ginebra.

El concepto de refugiado está integrado por varios elementos que constituyen un solo examen global, y que deben ser observados por quienes llevan a cabo el estudio de las solicitudes de asilo. En este sentido para una mayor comprensión de estos elementos que conforman el concepto de refugiado haremos un análisis breve de cada uno de los elementos que lo conforman.

### **7.1. La persona física beneficiaria de la protección internacional**

La Convención de Ginebra de 1951 otorga la facultad de solicitar el estatuto de refugiado a la persona física y no a la persona jurídica<sup>188</sup>. La protección es individual dado que cada persona se halla condicionada por un conjunto de circunstancias peculiares que la diferencian de las demás, lo que ha llevado a entender que la Convención no incluye en este artículo a los refugiados en masa o los desplazados a gran escala. Es decir, que la Convención del 51 determina unas causas tasadas, cuando en la realidad las causas de persecución son tan diversas que difícilmente se pueden detallar en un listado determinado. Estas circunstancias llevaron a algunas regiones a dictar sus propias normas para dar soluciones a los problemas regionales. Así se promulgó la Convención Africana de 1969 que buscaba dar soluciones a los desplazamientos provocados por la descolonización del continente. Años más tarde también surgía la necesidad de atender a las víctimas de los conflictos generalizados de América Latina, lo que llevó a que 1984 se proclamara la Declaración de Cartagena. Ambas declaraciones ampliaron los motivos por los cuales las personas pueden considerarse necesitadas de protección<sup>189</sup>.

### **7.2. Los fundados temores de sufrir persecución**

El punto esencial en la configuración del concepto de refugiado desde el punto de vista jurídico que establece la Convención es que el solicitante presente fundados temores de sufrir persecución. La expresión de *temor*, es subjetiva<sup>190</sup>, por lo tanto, es difícil de poder determinar en qué casos una persona puede sentir temor a ser perseguida. Algunas personas huyen y otras estando en la misma situación se quedan en el lugar aun arriesgando su vida,

---

188 MARTIN ARRIBAS, J. J., Los estados europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo, cit., p. 55.

189 ARENAS HIDALGO, N., El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa Comunitaria, cit., p. 52.

190 ACNUR, El Manual, 2011, párrafo 37.



esto puede ser porque ante el mismo peligro cada persona afronta la misma circunstancia de diferente manera<sup>191</sup>. El elemento subjetivo se complementa con el término *fundados*, expresión claramente objetiva, es decir, que debe demostrar razonablemente que la convivencia en su país de origen se ha hecho insostenible y por ello no puede volver a él, ya sea por acontecimientos que le han ocurrido al solicitante o porque teme que le vaya a ocurrir la misma situación que a los familiares o amigos<sup>192</sup>.

En este sentido, a la hora de analizar la solicitud de una persona refugiada se debe tener en cuenta estos dos factores. El temor no debe ser imaginario, debe basarse en hechos reales (que exista la persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas u otros motivos graves), de ahí la importancia de que todas las personas involucradas en el procedimiento de protección (incluso antes como la policía de frontera) conozcan la situación del país o residencia habitual del solicitante de protección<sup>193</sup>. El conocimiento real de las causas de persecución en los diferentes países permitiría invertir la carga de la prueba que normalmente corresponde al solicitante de asilo y en muchas ocasiones los refugiados no son capaces de demostrar la persecución que han sufrido. Por ello es preciso contar con información objetiva y fiable sobre el país de origen, en lo que se refiere a las particularidades del caso<sup>194</sup>.

### 7.3. La Persecución

Según la Real Academia Española, la persecución es la acción y efecto de perseguir o la instancia enojosa y continua con que se acosa a alguien a fin de que condesienda a lo que de él se solicita. Sin embargo, en los instrumentos internacionales de protección no existe una definición de persecución, por lo que se presentan diversas interpretaciones a la hora de aplicar la determinación de refugiado. ACNUR, ha intentado subsanar este vacío y establece que del artículo 33 de la Convención de 1951 se deduce que toda amenaza contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado

---

191 “La evaluación del elemento subjetivo es inseparable de una apreciación de la personalidad del solicitante, ya que las reacciones psicológicas de los distintos individuos pueden no ser las mismas en condiciones idénticas. Una persona puede abrigar convicciones políticas o religiosas tan arraigadas que el tener que prescindir de ellas haga su vida intolerable, mientras que otra puede no tener convicciones tan firmes. Una persona puede tomar impulsivamente la decisión de escapar y otra en la misma situación no lo hace. Planear su partida con todo cuidado”. ACNUR, El Manual, cit., párrafo, 40.

192 ACNUR, El Manual, cit., párrafos, 42 y 43.

193 PONTE IGLESIAS, M. T., Conflictos armados, refugiados y desplazados internos en el derecho internacional, cit., pp. 71-72.

194 ACNUR, Interpretación del artículo 1 de la Convención De 1951 Sobre el Estatuto de los Refugiados, 2001, párrafo, 11.

grupo social u opiniones políticas es siempre persecución. La doctrina tampoco ha podido ponerse de acuerdo sobre la persecución, unos sostienen que no se consideró necesario definir el término, ya que su significado era bien conocido gracias a otros instrumentos y a la experiencia; otros sugieren que se omitió la definición de forma deliberada, con el fin de que fueran incluyéndose nuevas formas de persecución. No obstante, ACNUR parece decantarse por la segunda definición, en la cual interpreta como un fuerte indicativo de que, con base en la experiencia del pasado, los redactores quisieron que todas las formas futuras de persecución fueran abarcadas en el término<sup>195</sup>.

Algunos autores como Martín Arribas, nos hablan de tres factores que ayudan a delimitar el concepto de persecución<sup>196</sup>:

¿Quiénes pueden o no llevar a cabo la persecución? La persecución siempre se ha entendido que es realizada por las autoridades que representan al Estado, situación que ha dificultado aceptar que han surgido nuevos agentes de persecución como puede ser grupos de paramilitares, organizaciones terroristas, familiares, vecinos, entre otros. ACNUR ha puesto de manifiesto que la persecución puede venir de otros actores de la población que no respetan las normas establecidas por las leyes de su país. La intolerancia religiosa, equiparable a persecución, en un país por lo demás no confesional, en el que importantes sectores de la población no respetan las creencias religiosas de sus conciudadanos, es un buen ejemplo. “El comportamiento vejatorio o gravemente discriminatorio observado por ciertos sectores de la población local puede equipararse a la persecución si es deliberadamente tolerado por las autoridades o si éstas se niegan a proporcionar una protección eficaz o son incapaces de hacerlo”<sup>197</sup>. En resumidas cuentas cuando el estado pierde el monopolio de la violencia legítima y no garantiza la vida o la integridad física de la persona se convierte en agente perseguidor por omisión a sus obligaciones.

**La gravedad de las actuaciones o medidas que causan la persecución:** teniendo en cuenta el factor objetivo, todo tipo de persecución no está protegida por las normas internacionales de los refugiados. En este sentido, se debe tener en cuenta la gravedad de los hechos, no queda cubierto por el derecho internacional de los refugiados cualquier tipo de persecución, ni se puede usar para proteger a quienes quieren evadir la aplicación de una ley

---

195 *Ibíd*, párrafo 16.

196 MARTÍN ARRIBAS, J. J., Los estados europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo, cit., pp. 56-57.

197 ACNUR, El Manual, cit., párrafo, 65.

de carácter general<sup>198</sup>. La persecución que se protege en el ámbito internacional debe tener un mínimo grado de intensidad y no ser simples molestias o incomodidades<sup>199</sup>.

Si bien es cierto que la Convención de Ginebra no define la persecución, existen otros tratados que nos ayudan a entender la persecución, en este sentido, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes<sup>200</sup>, en su artículo 1.1 dice que:

*“A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el término "tortura" todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas”*. Por su parte, el artículo 3 del CEDH establece que “Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes”.

ACNUR recomienda a las autoridades encargadas del estudio de las solicitudes de asilo, ser muy cautelosos a la hora de valorar la persecución, porque puede ocurrir que una situación de amenaza por sí sola no constituya persecución, pero si se acumula con otros factores constituya motivos concurrentes de persecución. De hecho dice que en casi todas las sociedades existe diferencias de trato en sus distintos grupos, pero el hecho de que unas personas reciban un trato menos favorable a causa de esas diferencias no son necesariamente víctimas de persecución. Solo en determinadas circunstancias esa discriminación constituirá persecución. Así ocurriría si las medidas de discriminación tuvieran consecuencias de carácter esencialmente lesivo para la persona de que se tratase, como, por ejemplo, si limitaran

---

198 MARTIN ARRIBAS, J. J., Los estados europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo, cit., pp. 58-59.

199 SANTOLAYA MACHETTI, P., “Interpretación de la definición de refugiado y situaciones equiparables de protección” en POLO GUARDO, R., CARMONA MUÑOZ, V. (Coords), Guía sobre el derecho de asilo, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005, p. 33.

200 La Convención contra la Tortura fue adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984.

gravemente su derecho a ganarse la vida, a practicar su religión o a tener acceso a los servicios de enseñanza normalmente asequibles<sup>201</sup>.

**La valoración de las circunstancias que confluyen en cada caso:** En la valoración de las circunstancias para determinar la condición de refugiado no solamente se tienen en cuenta los elementos subjetivos y objetivos, sino que hay que valorar la situación en conjunto, porque lo importante es la protección que se le pueda otorgar a la persona por sentir temor fundado, ya sea que ha sufrido o porque teme que le pueda suceder lo mismo que a otras personas de su comunidad en caso de ser devuelto al lugar del que ha huido<sup>202</sup>. En este sentido, ACNUR establece que “el término temor no se refiere sólo a las personas que de hecho ya han sido perseguidas, sino también a las que desean evitar una situación que entraña un riesgo de persecución”<sup>203</sup>. Teniendo en cuenta todos estos elementos y las diferentes circunstancias que se pueden presentar cuando una persona solicita protección no se puede hacer una valoración general de la persecución, sino que se debe realizar individualmente, teniendo en cuenta hasta el contexto geográfico, histórico y etnológico del caso de que se trate, es decir, la persecución depende de las circunstancias de cada caso.

#### **7.4. Los agentes de persecución**

Para el reconocimiento de la protección normalmente se consideraba que el agente perseguidor provenía del estado<sup>204</sup>, sin embargo, actualmente se sabe que la persecución puede sobrevenir de otros agentes no estatales, es decir, la persecución puede ser cometida por la “población local” o por “importantes sectores de la población”, así como por las “autoridades del país”. La expresión “importantes sectores de la población” abarca cualquier grupo no gubernamental, como por ejemplo una organización guerrillera, “escuadrones de la muerte”, grupos paramilitares contrarios o a favor del gobierno, etc. Asimismo, incluye, a fortiori, entidades no reconocidas que ejercen de facto su autoridad sobre una parte del territorio nacional<sup>205</sup>. Incluso esta persecución puede venir de familiares que imponen normas

---

201 ACNUR, El Manual, cit., párrafos, 53, 54 y 55.

202 MARTÍN ARRIBAS, J. J., Los estados europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo, cit., p. 59.

203 ACNUR, El Manual, cit., párrafo, 45.

204 SANTOLAYA MACHETIL, P., “Interpretación de la definición de refugiado y situaciones equiparables de protección” en POLO GUARDO, R., CARMONA MUÑOZ, V. (Coords), Guía sobre el derecho de asilo, cit., p. 42 y ss.

205 ACNUR, Agentes de Persecución. Posición del ACNUR, de 14 de marzo de 1995, párrafo, 5.

morales, religiosas o disputas mortales<sup>206</sup>. En la práctica también se ha entendido que existe persecución que merece la protección internacional cuando el estado fomenta la persecución o la tolera de hecho o de derecho o cuando el estado es incapaz de garantizar la seguridad por haber perdido el monopolio de la violencia legítima en todo el territorio o en una parte del mismo<sup>207</sup>.

### **7.5. Los motivos de persecución: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas**

La DUDH consagra que todos los seres humanos nacen libre e iguales (art. 1) por tal motivo no debe hacerse distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social (art. 2), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos recoge estos principios consagrados en la DUDH e impone a los estados la obligación de respetarlos, sin embargo, en la práctica no siempre se cumplen estos mandatos.

**La raza como factor de persecución:** El Convenio de Ginebra determinó como primera causa de persecución la raza, la discriminación por motivos de raza ha sido condenada universalmente como una de las violaciones más patentes de los derechos humanos<sup>208</sup> y también la raza ha sido una de las causas que más refugiados en masa ha generado a lo largo de la historia<sup>209</sup>. El concepto de raza hay que entenderlo en su sentido más amplio, que abarca todos los grupos étnicos habitualmente denominados “razas”. En este sentido la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial<sup>210</sup> nos ayuda a entender mejor esta expresión, en su artículo 1, párrafo 1, dice que:

*“La expresión “discriminación racial” denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en*

---

206 Posición del ACNUR con respecto a las solicitudes de la condición de refugiado según la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiado con base en temores de persecución por motivos de pertenencia de una persona a una familia o a un clan vinculado en una disputa mortal, 17 de marzo 2006, párrafo, 3.

207 SANTOLAYA MACHETII, P., “Interpretación de la definición de refugiado y situaciones equiparables de protección” en POLO GUARDO, R., CARMONA MUÑOZ, V. (Coords), Guía sobre el derecho de asilo, cit., pp. 42-43.

208 ACNUR, El Manual, cit., párrafo, 68.

209 SANTOLAYA MACHETII, P., “Interpretación de la definición de refugiado y situaciones equiparables de protección”, cit., p. 36.

210 Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965.

*condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”.*

En todo caso de acuerdo ACNUR, para determinar que existe discriminación racial se debe vulnerar la dignidad humana de una persona hasta un punto incompatible con los derechos humanos más elementales e inalienables<sup>211</sup>.

**La religión como causa de persecución:** La Real Academia de la Lengua Española define la religión como: el conjunto de creencias o dogmas acerca de la divinidad, de sentimientos de veneración y temor hacia ella, de normas morales para la conducta individual y social y de prácticas rituales principalmente la oración y el sacrificio para darle culto debido a Dios<sup>212</sup>. La religión desde la antigüedad se ha convertido en una de las mayores causas de persecución. Por ello ACNUR ha determinado que la persecución por motivos de religión tiene diferentes formas, como puede ser: la prohibición de pertenecer a una comunidad religiosa, del culto en privado o en público, de la instrucción religiosa, o bien graves medidas de discriminación impuestas a las personas debido a la práctica de su religión o por pertenecer a una determinada comunidad religiosa<sup>213</sup>.

**La nacionalidad como causa de persecución:** El concepto de nacionalidad no debe entenderse solamente en el sentido de nacionalidad jurídica o ciudadanía, sino que designa también la pertenencia a un grupo étnico o lingüístico y que a veces se equipara al concepto de raza. La persecución por motivo de la nacionalidad puede manifestarse en actitudes hostiles o medidas que restringen los derechos de minorías nacionales<sup>214</sup>. En determinadas circunstancias, el hecho de pertenecer a esa minoría puede de por sí suscitar fundados temores de persecución<sup>215</sup>.

**La pertenencia a determinado grupo social como causa de persecución:** Se entiende por pertenencia a un grupo social, cuando la persona hace parte de un grupo que tiene un mismo origen y el mismo modo de vida o el mismo status social o son muy similares<sup>216</sup>. Según ACNUR, este motivo de persecución puede en muchas ocasiones

---

211 ACNUR, El Manual, cit., párrafo, 69.

212 Real Academia Española.

213 ACNUR, El Manual, cit., párrafo, 72

214 LÓPEZ GARRIDO, D., El derecho de asilo, cit., p. 69.

215 ACNUR, El Manual, párrafo, 74.

216 LÓPEZ GARRIDO, D., El derecho de asilo, cit., p. 70.

coincidir o solaparse con las otras causas de persecución como la raza, la religión o la nacionalidad.

La aplicación de este concepto ha generado numerosos debates. En este sentido, Santolaya Machetii, dice que para que una persona pueda alegar persecución por motivos de pertenencia a grupo social, debe cumplir mínimo tres requisitos<sup>217</sup>:

- a) Tener unas mínimas características en común, aunque parezcan irrelevantes y arbitrarias que puedan ser objetivamente consideradas, que los hace distinguible como grupo y objeto de persecución.
- b) Que exista una relación entre el individuo y el grupo que sea o bien innata e inmodificable.
- c) Que sean grupos delimitados y concretos.

Este motivo de persecución ha ido ganando peso en los últimos años y ha permitido superar los límites del derecho de los refugiados. Así bajo la pertenencia a grupo social se ha reconocido protección a cuestiones muy diversas como el género u orientación sexual, la violencia doméstica, la homosexualidad, las políticas coercitivas de planificación familiar, la mutilación genital femenina (en adelante MGF), la discriminación contra las personas con discapacidad física o mental entre otros<sup>218</sup>. En la práctica el motivo de persecución por pertenencia a grupo social se ha entendido como una categoría o concepto residual para cubrir ciertos casos que no estaban amparados en ninguna de las otras causas de persecución<sup>219</sup>.

En este sentido, la persecución por pertenencia a grupo social ha permitido agrupar a colectivos tan amplios que en muchas sociedades estaban totalmente desprotegidas. Así la jurisprudencia alemana bajo la pertenencia a grupo social ha otorgado protección a mujeres procedentes de Irán; o la jurisprudencia canadiense que lo ha empleado para las mujeres procedentes de Trinidad y Tobago víctimas de abusos maritales, y las mujeres chinas con más de un hijo sujetas a prácticas de esterilización forzosa; la jurisprudencia de Nueva Zelanda

---

217 SANTOLAYA MACHETII, P., “Interpretación de la definición de refugiado y situaciones equiparables de protección” en POLO GUARDO, R., CARMONA MUÑOZ, V. (Coords), Guía sobre el derecho de asilo, cit., pp. 40-41.

218 ALEINIKOFF, ALEXANDER, T., “Las características protegidas y las percepciones sociales: un análisis del significado de pertenencia a un determinado grupo social”, en FELLER, E., et al., (Editores), Protección de los refugiados en el derecho internacional, Consultas Globales de ACNUR sobre protección internacional, Icaria editorial, Barcelona, primera edición en español 2010, ACNUR, p. 290.

219 SANTOLAYA MACHETII, P., “Interpretación de la definición de refugiado y situaciones equiparables de protección” en POLO GUARDO, R., CARMONA MUÑOZ, V. (Coords), Guía sobre el derecho de asilo, cit., p. 40.

para los homosexuales de origen iraní; o bien, la jurisprudencia estadounidense, para las mujeres de una determinada tribu de Togo, con riesgo de ser mutiladas genitualmente<sup>220</sup>.

No hay que olvidar que la mujer es uno de los colectivos que más requiere protección internacional por las practicas tan arraigas en determinadas sociedades como la mutilación genital femenina, la quema de prometidas, los matrimonios forzados, la violación y la violencia doméstica, entre otras. Estas prácticas han sido catalogadas no solo como una violación de la libertad y la seguridad de la persona, sino que son acciones claramente peligrosas y degradantes contra las mujeres, y constituyen una expresión de la posición intrínsecamente inferior que ocupan las mujeres en muchas sociedades. El derecho a la seguridad, a la vida con dignidad y a la libertad de tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes, no se deriva de la cultura, sino que se origina en la humanidad común del individuo<sup>221</sup>.

**Las opiniones políticas como causas de persecución:** Este motivo de persecución consagrado en la Convención de Ginebra tal vez es de los más conocidos en el ámbito del derecho de asilo territorial o político. Normalmente la persecución se origina cuando las autoridades estatales no toleran ciertas opiniones o críticas de sus políticas o de sus métodos y toman represalias sobre quien las pronuncian o llevan a cabo. La persecución por opiniones políticas ya se había recogido en diversas normas jurídicas mucho antes que se promulgara la Convención de Ginebra. Así la Constitución Francesa de 1793, la cual concedía el asilo a los extranjeros expulsados de su patria por causa de la libertad. En este sentido para algunos la persecución por opiniones políticas no es otra cosa que la persecución que se desata por la promoción y defensa de la democracia y de los derechos humanos que algunos consideran que se vulnera<sup>222</sup>.

**La condición de encontrarse fuera del país de su nacionalidad o del país de su residencia habitual:** para que se otorgue la condición de refugiado, necesariamente la persona perseguida debe cruzar las fronteras internacionales y quedar bajo la cobertura del

---

220 Ibid., p. 41.

221 ALEINIKOFF, ALEXANDER T., “Las características protegidas y las percepciones sociales: un análisis del significado de pertenencia a un determinado grupo social” en FELLER, E., et al., (Editores) en Protección de los refugiados en el derecho internacional, Consultas Globales de ACNUR sobre protección internacional, cit., p. 366. MARTIN ARRIBAS, J. J., “La Protección de las Mujeres Refugiadas” en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., (Ed.), La revitalización de la protección de los refugiados, Universidad de Huelva, 2002, pp. 59-88.

221.

222 SANTOLAYA MACHETII, P., “Interpretación de la definición de refugiado y situaciones equiparables de protección”, cit., p. 38.



estado que pretende le otorgue la protección, es decir, que haya perdido la protección de su país de origen o de residencia habitual en el caso de los (apátridas). Si no sale de su país, la protección internacional no es operativa, ya que solo se activa para el que tiene la condición de extranjero<sup>223</sup>. Una de las primeras cuestiones a determinar cuando una persona solicita protección es la nacionalidad, ya que si una persona tiene vínculos jurídicos con varios países puede constituirse en una excluyente, en caso de no haber pedido la protección correspondiente a alguno de los países que ostenta la nacionalidad, de acuerdo a la Convención de Ginebra del artículo 1. A, párrafo 2, dice que dice:

*“En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión del país de su nacionalidad se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea”.*

Sin embargo, ACNUR aclara que no se puede dar por sentado que por el hecho de que una persona tenga doble o múltiple nacionalidad no pueda ser merecedora de la protección internacional. Habrá casos en que el solicitante tenga la nacionalidad de un país respecto del cual no alegue ningún temor, pero en los que esa nacionalidad pueda tenerse por ineficaz al no llevar aparejada la protección normalmente otorgada a los nacionales<sup>224</sup>. En el caso de los apátridas al no tener nacionalidad, se entiende que necesariamente tienen que haber huido del país donde habitualmente tienen su residencia y que este país no ha querido o no ha podido protegerle.

La condición que establece la Convención, que solo pueden ser titulares de la protección internacional las personas que se encuentren fuera de su país de origen o residencia habitual, genera muchas dificultades en la práctica a las personas que sufren persecución (no pueden pagar los altos costes del viaje o se ven obligados a usar rutas muy peligrosas), además, los estados han utilizado este requisito para limitar el acceso a este derecho con controles fronterizos algunos abusivos o extrafronterizos con visados, acuerdos de readmisión, etc., (tema que ampliaremos más adelante). La condición de encontrarse fuera de su país o lugar de residencia habitual, puede haber ocurrido mucho antes de que sucedan los

---

223 MARTIN ARRIBAS, J. J., Los estados europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo, cit., p. 64.

224 ACNUR, El Manual, párrafo, 107.

hechos, es decir, las circunstancias pueden ser sobrevenidas como una guerra civil, una intervención internacional, etc., que hagan temer que si regresa a este lugar puede sufrir persecución grave<sup>225</sup>.

*Y no pueda o, no quiera regresar al país o residencia habitual por haber sufrido persecución o por temor a sufrirla:* En este caso se encuentran los dos elementos el objetivo y el subjetivo, ya sea que no puede o que a causa de sus temores no quiere regresar. Tanto si no puede como si no quiere acogerse a la protección de las autoridades de su país de nacionalidad o residencia habitual, un refugiado es siempre una persona que ha perdido la protección de su país.

Cuando la desprotección es objetiva implica que las circunstancias son ajenas a la voluntad de la persona y se puede presentar por una parte, como consecuencia de guerras o disturbios graves que impidan que el país de origen preste su protección o esta sea ineficaz, y por otra, que el país de su nacionalidad le niegue la protección<sup>226</sup>. La denegación de la protección puede confirmar o reforzar los temores que abriga el solicitante de ser perseguido y puede en realidad ser un elemento de persecución<sup>227</sup>.

**La cesación de la condición de refugiado:** En el punto C del artículo 1 establece la Convención que no se aplicara a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedente: 1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad, o 2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o 3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o 4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o 5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad. Las cláusulas de cesación se basan en la idea de que no se debe proporcionar protección internacional cuando desaparecen las causas que las han originado. Sin embargo, es una

---

225 LÓPEZ GARRIDO, D., El derecho de asilo, cit., p. 73.

226 La ausencia de protección, va ganando fuerza en el caso de conflictos armados, que grandes grupos de personas quedan desprovistos de la protección del estado y no les queda otra opción que huir. También esta ausencia de protección ha servido de argumento para solicitar asilo en lugares donde se han formado grupos al margen de la ley que no pueden ser controlados por el Estado, pero son más mortíferos que el propio Estado o en casos de restricciones económicas, que ponen en peligro la supervivencia. LÓPEZ GARRIDO, D., El derecho de asilo, cit., p. 74.

227 ACNUR, El Manual, cit., párrafo, 98.

situación muy compleja determinar con precisión cuando desaparece el peligro real, porque puede suceder, por ejemplo en un conflicto que se lleguen a acuerdos temporales de cese al fuego o puedan presentarse nuevos estallidos de violencia que pongan en grave peligro a las personas<sup>228</sup>.

## **7.6. Las causas de exclusión de los beneficios de la condición de refugiado de acuerdo a la Convención de 1951**

La Convención de Ginebra ha consagrado unas cláusulas excluyentes para ciertas personas, a las cuales aunque cumplan los requisitos para la determinación de refugiado, no podrán beneficiarse de la protección internacional<sup>229</sup>. Seguidamente vamos a ver cuáles son estas causas de exclusión establecidas en el artículo 1 sección D, E y F:

a) Personas que ya reciben protección o asistencia de las Naciones Unidas: De acuerdo a la sección D del artículo 1, párrafo primero dice que: *“Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas, distinto al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”*. Este sería el caso de los refugiados palestinos que reciben protección por la UNRWA (por sus siglas en inglés), pero esta protección solo se aplica en ciertos lugares del Medio Oriente, por lo tanto los palestinos que estén fuera de estas zonas pueden acogerse a la Convención de Ginebra<sup>230</sup> conforme al párrafo segundo del artículo 1D que dice:

*“Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular de la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán ipso facto derecho a los beneficios del régimen de esta Convención”*.

b) Personas a las que no se considera necesitadas de protección Internacional

La Sección E del artículo 1 de la Convención de 1951: *“Esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.”*

---

228 FITZPATRICK, J., BONOAN, R., “La cesación (Artículo 1 C)” en FELLER, E., TÜRK, V., NICHOLSON, F. (Eds.), Protección de los refugiados en el derecho internacional, Consultas Globales de ACNUR sobre protección internacional, Barcelona, Icaria editorial, 2010, p. 587.

229 ACNUR, El Manual, cit., párrafo, 140.

230 LÓPEZ GARRIDO, D., El derecho de asilo, cit., p. 77.

Se entiende que estas personas no necesitan la protección debido a que el país que los ha acogido, les reconoce los mismos derechos que a sus nacionales (aunque no les haya otorgado la ciudadanía), tampoco hay riesgo de devolución o deportación. En muchos casos se trata de personas cuyo origen étnico es el mismo que el de la población del país que les ha acogido<sup>231</sup>.

c) Personas a las que no se considera merecedoras de la protección internacional

La Sección F del artículo 1 de la Convención de 1951 establece que las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;

b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;

c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Estas disposiciones están pensadas para evitar que criminales se beneficien de la protección internacional y además, garantizar la seguridad y el orden público del país que brinda la protección<sup>232</sup>, sin embargo, como han precisado algunos autores el delito debe ser sumamente grave, valorar el régimen que combaten, si se ha producido daño o no en las personas<sup>233</sup>.

**Los principios y garantías en materia de protección internacional:** Dentro de los principios y garantías que consagra la Convención podemos destacar la no devolución (non-refoulement), principio que no es exclusivo de la Convención de Ginebra sino que se consagra en otros tratados, pero que en materia de protección a los refugiados se considera uno de los principios fundamentales a la hora de evitar peligros mayores (art. 33), la no discriminación, (art.3), la no-sanción en la entrada y presencia ilegal de los refugiados (art.31) y la prohibición de expulsión (art.32).

---

231 ACNUR, El Manual, cit., párrafos, 144-145.

232 ACNUR, El Manual, cit., párrafo, 148.

233 GORTÁZAR ROTAECHE, C., Derecho de asilo y "no rechazo" del refugiado, cit., p. 131-132.

**Más sobre la no devolución de los refugiados:** La no devolución se considera un principio fundamental en materia de garantías, que no solo se aplica a *ratione personae* sino que se extiende a *ratione materiae*, ya que se aplica a personas que pueden ser extraditadas y que corren grave riesgo de sufrir tortura<sup>234</sup>. Este principio se encuentra consagrado en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 que establece que:

1. Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

El principio de no devolución se ha convertido en la salvaguarda de muchas personas que vienen huyendo de la persecución, ya que los estados se han obligado a no devolverlos al país donde puedan estar expuestos a la persecución y sus consecuencias<sup>235</sup>. Este principio no solamente opera una vez los refugiados se encuentran dentro del territorio que buscan la protección, sino que se debe aplicar antes de cruzar las fronteras, en el caso de que el estado no tenga capacidad para acoger a los refugiados, debe dejarlos entrar a su territorio y buscar una alternativa diferente a la devolución como puede ser enviarlos a un país seguro o plantear la protección temporal o la protección por razones humanitarias<sup>236</sup>.

Este concepto de que la no devolución opera tanto dentro como fuera de las fronteras ha sido respaldado en varias ocasiones por el Comité Ejecutivo en sus conclusiones que dice así: “Es obligación humanitaria de todos los Estados costeros permitir que las embarcaciones en peligro busquen refugio en sus aguas, y otorgar asilo, o al menos, refugio provisional, a las personas a bordo en busca de asilo”<sup>237</sup>. El Comité Ejecutivo también se ha pronunciado sobre

---

234 LÓPEZ GARRIDO, D., El derecho de asilo, cit., p. 49.

235 MUÑOZ AUNIÓN, A., La política común europea del derecho de asilo, p. 46.

236 LAUTERPACHT E., BETHLEHEM, D., “El alcance y contenido del principio de no devolución” en FELLER, E., TÜRK, V., NICHOLSON, F. (Eds.), Protección de los refugiados en el derecho internacional. Consultas Globales de ACNUR sobre protección internacional, Barcelona, Icaria editorial, 2010, p. 127.

237 Conclusión nº 15 (XXX), 1979, párrafo (c).

las formas de devolución y dice que “Las medidas por las que se obliga a un refugiado a volver a su país en el que tiene motivos de temer persecución, o se lo envía a ese país constituyen una grave violación del principio reconocido de no devolución”<sup>238</sup>.

La aplicación del principio de no devolución no solo se limita al país de origen o de residencia habitual sino a cualquier país que el refugiado pueda correr grave peligro, sin embargo, existen excepciones a este principio como lo establece el artículo 33.2 del Convenio de Ginebra que no se aplicara por cuestiones de “seguridad nacional” u “orden público”, esto es, no se puede conceder a quien represente una amenaza para el país de acogida<sup>239</sup>.

El principio de no devolución, no es exclusivo de la Convención de Ginebra sino que se encuentra en varios tratados, ya sea explícita o implícitamente, así en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. 3), el IV Convenio de Ginebra de 1949 (art. 45, pár. 4), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 7), la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (art. 8), y los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias (principio 5). También este principio ha sido recogido en varios instrumentos regionales de derechos humanos, como el Convenio de los Derechos Humanos y de la Libertades Fundamentales (art. 3), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 22), la Convención sobre los refugiados de la OUA (art. II), y la Declaración de el Cairo sobre la protección de los refugiados y los desplazados internos en el mundo árabe (art. 2). Es ampliamente reconocido que el principio de no devolución forma parte del derecho internacional consuetudinario. Esto implica que incluso los estados que no son partes en la Convención de 1951 deben respetarlo<sup>240</sup>.

**La prohibición de sanciones por entrada ilegal:** La Convención de Ginebra en su artículo 31 determina cierta inmunidad para los refugiados, en cuanto prohíbe a los estados contratantes poner sanciones a las personas refugiadas por haber entrado ilegalmente en el país que pretenden buscar la protección, siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos: que la solicitud se presente sin demora, provenir directamente del lugar de donde se corre el peligro y que justifique que la persecución es por alguna de las causas estipuladas en la

---

238 Conclusión n.º 15 (XXX) 1979, párrafo (b).

239 LÓPEZ GARRIDO, D., El derecho de asilo, cit., p. 140.

240 ACNUR, Guía sobre el derecho internacional de los refugiados, 2001, p. 14. Información disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf>, consultado 20/10/2016.

Convención de Ginebra<sup>241</sup>. Por su parte el punto 2 del artículo 31 de la Convención establece que “Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país”.

**La prohibición de expulsión a los refugiados:** La Convención de Ginebra prohíbe la expulsión, según el artículo 32 que dice:

1. Los Estados Contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público;

2. La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpativas, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente;

3. Los Estados Contratantes concederán, en tal caso, al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país. Los Estados Contratantes se reservan el derecho a aplicar durante ese plazo las medidas de orden interior que estimen necesarias.

El Comité Ejecutivo del ACNUR, ha puesto de manifiesto que la medida de expulsión tiene consecuencias muy graves para los refugiados y los miembros de su familia que residan con él, por lo tanto recomienda que en lo posible se evite expulsar a los refugiados o que sea una medida excepcional cuando realmente no existe otra posibilidad y se lleve a cabo a un país seguro<sup>242</sup>, y siempre en cumplimiento de las garantías procesales que determina el artículo (32.2).

---

241 El artículo 31.1 “Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales”. GORTÁZAR ROTAECHE, C., cit., pp. 144 y ss.

242 Conclusión nº. 7 sobre la expulsión, Comité Ejecutivo, 1977.

**Otros derechos de los refugiados:** De acuerdo a la Convención de Ginebra de 1951 los estados contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio el mismo trato que a los nacionales o en su caso garantizar a los refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general. Así los refugiados gozan de los siguientes derechos: a adquirir bienes muebles e inmuebles y otros derechos conexos, arriendos y otros contratos relativos a bienes muebles e inmuebles (art. 13); a la propiedad intelectual e industrial (art. 14); a la asociación no política ni lucrativa y sindical (art. 15); a acceder a la justicia (art. 16); a un empleo remunerado (art. 17); a trabajar por cuenta propia (art. 18); a ejercer profesiones liberales (art. 19); si hay escasees también se racionara los alimentos y los servicios a los refugiados(art. 20); a la vivienda (art. 21); a la educación (art. 22); a la asistencia pública (art. 23); a la legislación del trabajo y seguros sociales(art. 24);a recibir ayuda administrativa (art. 25); a escoger el lugar de su residencia en tal territorio y de viajar libremente por él (art. 26); a documentos de identidad (art. 27); a documentos de viaje(art. 28); a transferir a otro país, en el cual hayan sido admitido con fine de reasentamiento, los haberes que haya llevado consigo al territorio de primera acogida (art. 30).

## **8. EL PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS DE 1967**

En el momento que se proclamó la Convención de Ginebra de 1951 no se pensó que el problema de los refugiados era universal, sino que era un problema concreto ocasionado por la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, tan pronto había entrado en vigor la Convención surgieron nuevos conflictos étnicos, guerras civiles o catástrofes en diferentes lugares del mundo<sup>243</sup> que dejaron miles de personas sin hogar y sin patria que obligaron a buscar nuevas soluciones, así en 1967 se proclamó el Protocolo Sobre el Estatuto de los Refugiados<sup>244</sup>, el cual era preciso para ampliar la cobertura dado las limitaciones planteadas por la Convención.

En la actualidad se hace necesario ampliar el concepto de refugiado que permita incluir las nuevas figuras que están surgiendo como son los desplazados por el cambio climático, los homosexuales, las mujeres víctimas de la violencia generalizada, etc.

Por otro lado, el sistema de protección de los refugiados se ve debilitado por su poca

---

243 MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, J., La Inmigración y el asilo en la Unión Europea, Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia, cit., p. 208.

244 Firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967, entro en vigor: 4 de octubre de 1967, de conformidad con el artículo VIII. Serie Tratados de Naciones Unidas N° 8791, Vol. 606, p. 267



aplicación, que está lejos de ser universal. En 2011, un total de 148 países habían ratificado la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967; sin embargo, más del 40 por ciento de los refugiados incluidos en el mandato de ACNUR fueron acogidos por estados que no se habían adherido a estos instrumentos. Cuando los estados no se adhieren a la Convención sobre los Refugiados, cuando no cumplen las obligaciones contraídas por medio de la ratificación, cuando introducen reservas al texto, cuando restringen el acceso al derecho de asilo, debilitan el ordenamiento jurídico internacional de protección.

## **9. LA CONTRIBUCIÓN DE LOS PACTOS DEL 1966 A LOS REFUGIADOS**

Si bien es cierto que el derecho de asilo no se reconoció en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>245</sup>, por la dificultad de llegar a un acuerdo entre “las representaciones de la parte Este y Oeste de la comunidad internacional”<sup>246</sup>, no se puede desconocer que consagra una serie de garantías que refuerzan el derecho de protección de los refugiados como: el derecho a la vida (art. 6); el derecho a no sufrir torturas ni tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 7); el derecho a no ser sometido a esclavitud, servidumbre o trabajos forzosos (art. 8); el derecho a la libertad y la seguridad de la persona (art. 9); el derecho de las personas detenidas a ser tratadas humanamente (art. 10); la libertad de circulación (12); la prohibición de expulsiones arbitrarias (art. 13); el derecho a un juicio imparcial (art. 14); la prohibición de las leyes penales retroactivas (art. 15); el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (art. 16); el derecho a la intimidad y el derecho a la vida familiar (art. 17); la libertad de pensamiento, conciencia y religión (art. 18); la libertad de opinión y expresión (art. 19); la libertad de reunión (art. 21); la libertad de asociación (art. 22); el derecho a contraer matrimonio y formar una familia (art. 23).

En cuanto a los extranjeros el artículo 12.1) reconoce que toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia; 2) toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio; 3) los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto; 4)

---

<sup>245</sup> Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entro en vigor el 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49.

<sup>246</sup> GORTÁZAR ROTAECHE, C., *Derecho de asilo y "no rechazo" del refugiado*, cit., p. 87.

nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país. Llama la atención que solo se reconoce el derecho de circular libremente a las personas que se encuentren legalmente en el territorio de un estado, es decir, no incluye a los que no hayan adquirido los correspondientes permisos de estancia o residencia<sup>247</sup>. Por su parte el artículo 13 determina que “el extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas”. Los Pactos de 1966<sup>248</sup> al haber incorporado la DUDH se convierten en una garantía para los derechos humanos fundamentales, porque le otorgan fuerza vinculante, es decir, deja de ser una simple declaración<sup>249</sup>. Además, crean las condiciones para lograr un verdadero desarrollo de la personalidad. En su preámbulo expresa que “no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”, por su parte, el artículo 1.1 proclama que “todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. Igualmente consagra que, para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia (art. 1.2)<sup>250</sup>.

---

247 BONET PEREZ, J., Las políticas migratorias y la protección internacional de los derechos y libertades de los inmigrantes, un análisis desde la perspectiva del ordenamiento jurídico español, cit., pp. 24-30.

248 Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, Entró en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.

249 MONEREO PEREZ, J. L., “Genealogía de las declaraciones de los derechos y su significación político-jurídica” en MONEREO PEREZ, J. L. (Director), et al., La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, Comares, Granada, 2009, p. IX.

250 En virtud de la «obligación de cumplir», los Estados deben adoptar medidas positivas para garantizar que los derechos humanos puedan ser disfrutados. Véase NOWAK, M., Derechos Humanos: Manual para parlamentarios, Unión Interparlamentaria y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2005, p. 13.

Por otro lado las obligaciones<sup>251</sup> que determina el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es de aplicación automática para a los estados parte en cuanto deben reconocer y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (art. 2.1). En este sentido, los pactos son de relevancia para nuestro tema, dado que el derecho de asilo es un derecho humano ampliamente reconocido y donde se ven afectados varios derechos fundamentales.

## **10. LA DECLARACIÓN SOBRE EL ASILO TERRITORIAL**

La Declaración sobre el Asilo Territorial fue adoptada por la Asamblea General en su resolución 2312 (XXII), de 14 de diciembre de 1967<sup>252</sup>. Al igual que otras declaraciones se basa en los propósitos proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y especialmente en el párrafo 2 del artículo 13 y el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. En el artículo 1 consagra que:

- 1. El asilo concedido por un Estado, en el ejercicio de su soberanía, a las personas que tengan justificación para invocar el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, incluidas las personas que luchan contra el colonialismo, deberá ser respetado por todos los demás Estados;*
- 2. No podrá invocar el derecho de buscar asilo, o de disfrutar de éste, ninguna persona respecto de la cual existan motivos fundados para considerar que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;*
- 3. Corresponderá al Estado que concede el asilo calificar las causas que lo motivan.*

Esta resolución deja un amplio margen a los estados para determinar las causas que justifican la concesión del asilo, asimismo se pone de manifiesto que el asilo territorial no debe ser considerado como un acto inamistoso entre los pueblos.

---

<sup>251</sup> Ídem.

<sup>252</sup> La Declaración sobre el Asilo Territorial fue, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 2312 (XXII), de 14 de diciembre de 1967.

También se estableció el reparto de cargas, así el artículo 2.2 dice que el estado que se encuentre con dificultades para dar o seguir dando asilo, ya sea de manera individual o conjuntamente o por conducto de las Naciones Unidas, considerarán, con espíritu de solidaridad internacional, las medidas procedentes para aligerar la carga de ese Estado. Sin embargo, esta medida en la práctica ha sido y es de difícil cumplimiento como veremos en el apartado de los datos y hechos. Igualmente prohíbe toda medida que restrinja el acceso al territorio, así como expulsiones o devoluciones a países que puedan sufrir persecución, salvo por cuestiones de seguridad nacional o para proteger a la población, pero siempre evitando poner a la persona en riesgo o permitiéndole un asilo provisional o facilitando para que se traslade a otro estado seguro<sup>253</sup>. Esta resolución era considerada sin fuerza jurídica vinculante, por tal motivo Naciones Unidas convocó una conferencia en Ginebra entre enero y febrero de 1977, con el deseo de adoptar una Convención sobre el asilo territorial. Sin embargo, esta conferencia no dio los resultados esperados y no se llegó a ningún acuerdo<sup>254</sup>.

## **11. LA CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS APÁTRIDAS DE 1954**

La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas fue adoptada el 28 de septiembre de 1954 y entró en vigor el 6 de junio de 1960. Esta Convención se basa en la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, las cuales han afirmado el principio de que los seres humanos, sin discriminación alguna, deben gozar de los derechos y libertades fundamentales, y el profundo interés por los apátridas. Normas que se han esforzado por asegurar el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales, y han manifestado el deseo de regularizar y mejorar la condición de los apátridas mediante un acuerdo internacional. El artículo 1.1 establece que, a los efectos de la presente Convención, “el término «apátrida» designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”. Además, de incorporar el concepto de la persona apátrida la Convención ha incorporado una serie de derechos y obligaciones para los apátridas. Una vez se les reconoce la condición de persona apátrida, la Convención proporciona importantes normas básicas de tratamiento. Se busca que los estados proporcionen a las personas apátridas los mismos derechos que los nacionales con respecto a la libertad de religión y la educación de sus hijos. En cuanto a otros derechos, como el derecho de asociación, el derecho al trabajo y a la vivienda, se dispone que las personas

---

253 Artículo 3 de la Declaración sobre Asilo Territorial de 1967.

254 GORTÁZAR ROTAECHE, C., Derecho de asilo y “no rechazo” del refugiado, cit., p. 181.

apátridas disfruten, como mínimo, otorguen el mismo trato que reciben otras personas no nacionales.

La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 proporciona un marco a los estados para que ayuden a los apátridas, permitiéndoles vivir en condiciones de seguridad y dignidad hasta que pueda resolverse su situación<sup>255</sup>. Posteriormente se adoptó la Convención para Reducir los Casos de Apatridia fue adoptada el 30 de agosto de 1961 y entró en vigor el 13 de diciembre de 1975. La Convención complementa la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y fue el resultado de más de una década de negociaciones internacionales sobre la forma de evitar la incidencia de la apatridia. Estas dos convenciones constituyen la base del marco jurídico internacional para hacer frente a la apatridia, un fenómeno que sigue afectando negativamente las vidas de millones de personas en todo el mundo. La Convención de 1961 es el principal instrumento internacional que establece normas para la concesión y el no retiro de la nacionalidad, con el fin de prevenir que surjan casos de apatridia.

El derecho a tener una nacionalidad se consagra en la Declaración Universal de Derechos Humanos, concretamente en el artículo 15 que reconoce que “toda persona tiene derecho a una nacionalidad”. No obstante, en la práctica los estados no reconocen este derecho a todos los que nacen, crecen y viven en sus territorios como lo reflejan las alarmantes cifras de personas que carecen de nacionalidad y de todos los derechos inherentes a ella. De acuerdo a los informes de ACNUR unos diez millones de personas en todo el mundo se encontraban sin nacionalidad alguna a finales de 2015<sup>256</sup>. Como hemos señalado anteriormente los mayores grupos de personas apátridas se encuentran en Birmania (minoría rohingya), Costa de Marfil (minoría voltense), Letonia y Estonia (minoría rusa), y República Dominicana (haitianos).

La condición de apátrida agrava la situación de las personas en casos de conflictos armados, violencia generalizada y violación sistemática de derechos humanos, al no poder salir por vías legales al carecer de documentación. Tampoco se ha creado una organización que se encargue de los apátridas, por lo que la asistencia de los refugiados apátridas también se encomendó al ACNUR desde el 1 de enero de 1951 y desde de la promulgación de la Convención de 1954 y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, por

---

255 ACNUR, Protección de los derechos de los apátridas, Ginebra Suiza, 2010, p. 2.

256 ACNUR, Informe tendencias globales, 2015, p. 46.

medio una serie de resoluciones de la Asamblea General y de conclusiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado han ampliado el mandato al ACNUR para que también preste asistencia a los apátridas que no son refugiados, y se encuentran in situ, es decir, en el país de su residencia de larga duración, que en muchos casos es el país de su nacimiento<sup>257</sup>.

El mandato al ACNUR ha sido progresivo. En 1974 la Asamblea General de las Naciones Unidas le solicitó al ACNUR que brindara asistencia legal pero limitada, sin embargo, tuvo que ampliar este mandato debido al aumento de los casos de apatridia. En 1996 la Asamblea General de Naciones Unidas le ordenó a ACNUR ampliar la asistencia a los apátridas a nivel global. Esta decisión estuvo motivada por el alto número de apátridas que dejó la desintegración de la URSS, Yugoslavia y Checoslovaquia y la aparición de estados sucesores a principios de la década de los noventa.

ACNUR en cumplimiento de su mandato desarrolla diferentes programas. Así en 2014 se desarrolló el Plan de Acción Global para erradicar la apatridia 2014-2024. Este plan establece un marco rector de 10 acciones que debe ser adoptado por los estados para erradicar la apatridia en un plazo de 10 años. Las acciones que se plantean son<sup>258</sup>: 1) Resolver las principales situaciones existentes de apatridia, 2) Asegurar que ningún niño nazca apátrida, 3) Eliminar la discriminación de género en las leyes de nacionalidad, 4) Prevenir la denegación, pérdida o privación de la nacionalidad por motivos discriminatorios, 5) Prevenir la apatridia en los casos de sucesión de estados, 6) Conceder un estatuto de protección a los migrantes apátridas y facilitar su naturalización, 7) Garantizar el registro de nacimientos para prevenir la apatridia, 8) Expedir documentación de nacionalidad a aquellos con derecho a ella, 9) Adherirse a las Convenciones de las Naciones Unidas sobre la apatridia, 10) Mejorar la calidad y cantidad de los datos sobre las poblaciones apátridas.

El ACNUR se encarga de llevar adelante medidas para resolver las principales situaciones existentes de apatridia, prevenir el surgimiento de nuevos casos de apatridia, proponiendo a los estados que dispongan en sus leyes la concesión de la nacionalidad a todos los niños que nacen en su territorio, aunque sean de origen desconocido y por ultimo identificar y proteger mejor a las poblaciones apátridas.

---

257 ACNUR, Manual sobre la protección de las personas apátridas, cit., párrafo 1.

258 ACNUR, Plan de acción mundial para acabar con la apatridia: 2014-2024. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10058.pdf>, consultado, 02/02/2017.

## 12. RECAPITULACIÓN

Hemos visto que la Segunda Guerra Mundial tuvo efectos devastadores para la población civil, dejó más de cuarenta millones de personas sin patria y sin derechos. Esta situación obligó a los estados a tomar conciencia de un problema que no podía solucionarse a niveles estrictamente nacionales, sino que debía abordarse de una perspectiva más global en aras de que no se volviera a repetir situaciones tan trágicas como las vividas en esa época. En 1945 se firmó la Carta de Naciones Unidas, la cual da las pautas para el respeto de los derechos humanos, posteriormente en 1948 se proclama la DUDH, declaración que, aunque no tiene fuerza vinculante para los estados a tomado tal fuerza al ser incorporada en otras normas de obligado cumplimiento como los Pactos de 1966 y la incorporación en las diferentes constituciones nacionales.

Aunque el marco normativo de los derechos humanos de las personas que sufren persecución se sustenta en la Carta de Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las cuales vienen a dar un rango internacional a los derechos humanos y elevan a la categoría de derecho humano el derecho de asilo, sin embargo, era necesario promulgar instrumentos especializados que dieran respuestas concretas al problema tan complejo del desplazamiento forzado internacional.

En los años cincuenta después de tantos intentos fallidos por consolidar una institución independiente de los estados que se encargara de los refugiados, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. El primer mandato del ACNUR fue buscar soluciones para las miles de personas que aún estaban sin hogar como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, esta agencia muy pronto tuvo que hacer frente a nuevos desplazamientos forzados, lo que obligó a la Asamblea General de Naciones Unidas a ampliar el mandato y los beneficiarios. En sus inicios solo se había establecido por un periodo de tres años, posteriormente se fue extendiendo su mandato por medio de sucesivas resoluciones de la Asamblea General hasta el año 2003, cuando se determinó su existencia hasta el momento en que sea resuelto el problema de los refugiados, pero esta competencia que se le ha otorgado a ACNUR no es plena, porque no cuenta con los recursos suficientes, ni con la capacidad coactiva para obligar a los estados que cumplan con los refugiados y en caso de incumplimiento poder sancionarlos.

Posteriormente se promulgó la Convención de Ginebra de 1951 y su protocolo de 1967. La Convención de Ginebra de 1951, representa el principal instrumento del derecho internacional de los refugiados, dado que hasta ese momento no existía una convención de rango internacional con carácter humanitario. Eleva la categoría de refugiado al ámbito universal, determina los criterios para su determinación, además, establece los derechos y obligaciones inherentes a la condición del refugiado como el principio de no devolución (*non-refoulement*), el cual es considerado como una de las principales garantías para los refugiados, ya que si bien no existe una norma o una institución que obligue a los estados a otorgar el derecho de asilo, si tienen la obligación de no devolver a los refugiados a ningún país que su vida corra peligro. La Convención y el protocolo una vez ratificados son de obligado cumplimiento para los estados.

En los más de sesenta años de vigencia de estos instrumentos internacionales no se puede desconocer la gran importancia que han tenido para la protección de los refugiados, sin embargo, se hace necesario nuevos instrumentos que establezca: una autoridad con capacidades plenas para proteger a los refugiados, un procedimiento común en el ámbito universal, que se determinen mecanismos para el ejercicio del derecho de asilo y refugio y que se amplíen las causas de persecución, teniendo en cuenta que cuando se promulgó la Convención de Ginebra, la mayoría de refugiados surgían por los conflictos bélicos, la persecución étnica- religiosa, y actualmente las causas que obligan a las personas a huir de su lugar de origen o residencia se han multiplicado por las guerras, la lucha por los recursos naturales, el cambio climático, el hambre, la intolerancia hacia determinados colectivos (mujeres, homosexuales o incluso trastornos genéticos como el albinismo), practicas arraigadas en determinadas sociedades (la mutilación genital, los matrimonios forzados, etc.), entre otras<sup>259</sup>.

Justamente estas causas tasadas que estableció la Convención de 1951 para la determinación de la condición de refugiado fueron consideradas insuficientes por algunas regiones, que promulgaron sus propias normas incluyendo otras causas de persecución. En 1969 se promulgó la Convención Africana y en 1984 la Declaración de Cartagena, ambas declaraciones buscaban dar soluciones a los desplazados forzosos de sus regiones. La Convención Africana incluyó dentro de las causas para obtener la condición de refugiado, la

---

259 LINDE PANIAGUA, E., “La ciudadanía de la Unión Europea. La inmigración en el interior de la Unión” en LINDE PANIAGUA, E., MORENO DÍAZ, A., (Directores), et al., *Inmigración, extranjería y asilo*, Colex, Madrid, 2005, pp. 99-100.



agresión exterior, la ocupación o la dominación extranjera, o los acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad. Por su parte la Declaración de Cartagena extendió la condición de refugiado a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

También vimos que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha sido de gran relevancia para los derechos humanos de los refugiados, al reconocer el derecho a la vida, el derecho a no sufrir torturas ni tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a la libertad de circulación, el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, la prohibición de expulsiones arbitrarias, entre otros derechos. Igualmente estudiamos que en 1954 se promulgó la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas y en 1961 la Convención para reducir los casos de Apatridia, con el deseo de hacer frente a la apatridia, un fenómeno que sigue afectando negativamente la vida de millones de personas en todo el mundo.

Estas carencias en los instrumentos internacionales han llevado a la promulgación de una serie directrices, recomendaciones, manuales, etc., para contribuir a la interpretación y aplicación de los mismos que contribuyen a reforzar los derechos de los refugiados. No obstante, la situación de los refugiados, solicitantes de asilo y apátridas no es muy esperanzadora. Por un lado, aumentan vertiginosamente las causas y los agentes de persecución que obligan a las personas abandonar sus hogares y por otro lado, los países con mejores capacidades económicas se apresuran a cerrar sus fronteras, dejando a millones de personas atrapadas. Cuando el éxodo llegó a Europa se le llamó "el año de los refugiados", pero el 2015 ha sido en realidad un año más en un lustro de aumentos y récords a nivel global. Una vez más, el número de desplazados forzosos en el mundo ha alcanzado un nuevo hito, como veremos más adelante.



## CAPITULO 4

### 1. MARCO JURIDICO EN LA UNION EUROPEA SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS

Después de estudiar las normas referentes a la protección de los refugiados en el ámbito universal y habiendo destacado el artículo 14 de la DUDH junto a la Convención de Ginebra de 1951. Ahora nos vamos a dedicar en este capítulo al estudio de la normativa en materia de asilo y refugio en la Unión Europea (en adelante UE). Insistimos en que nuestra investigación no es un estudio jurídico normativo. Es decir, vamos a revisar normas, estructuras e instituciones por si resultan efectivas o no: no es una investigación dogmática sino tendente a la mejora de un aspecto básico de la realidad social. Nuestro trabajo tiene que ver con la efectividad de un derecho, con su *realidad*. Precisamente es muy conveniente aclarar qué lugar ocupa realmente la UE en el mapa global de los desplazamientos humanos, una parte de los cuales, encaja en el rótulo del asilo.

En ese punto, una primera aclaración es que la UE no es, ni de lejos, el lugar del mundo que sufre, por decirlo así, una mayor presión migratoria ni, en particular, una mayor llegada de refugiados, sino que como norma de carácter general podemos decir que ésta siempre se produce en los países limítrofes<sup>260</sup>. Un buen ejemplo es la reciente guerra de Siria. En el momento en que acabo la redacción de este trabajo, la situación real en relación con los derechos de asilo y de refugio es de auténtica crisis. La firma del acuerdo de Ankara entre Turquía y la UE está siendo tan lesivo para la evolución del derecho de asilo en Europa y la percepción de Europa en términos de derechos humanos como para la sensibilidad de la opinión pública. Se están levantando vallas en diferentes lugares de Europa<sup>261</sup>. Además, la Organización Internacional para las Migraciones calcula que unos 3.771 refugiados y migrantes murieron en 2015 al intentar cruzar el mar Mediterráneo rumbo a Europa<sup>262</sup>, al

---

260 AMNISTÍA INTERNACIONAL, “Refugio e inmigración”, texto disponible en red: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/refugio-e-inmigracion/>, Consulta del 17 de septiembre de 2016.

261 AMNISTÍA INTERNACIONAL, “Miedo y vallas: los planteamientos de Europa para contener a las personas refugiadas”, texto disponible en red:

<https://www.amnesty.org/es/documents/eur03/2544/2015/es/> Consulta del 2 de septiembre de 2016.

262 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *Fatal Journeys Volume 2: Identification and tracing of dead and missing migrants*, Geneva, 2016.

mismo tiempo, asistimos a un repliegue de tono nacional en la defensa de las fronteras, que de acuerdo a De Lucas son prácticas que desvirtúan el derecho de refugio y asilo<sup>263</sup>.

Europa desde la antigüedad ha sido tierra que atrae a los inmigrantes, sin embargo, cuando se inició la constitución de lo que hoy es la Unión Europea los temas de inmigración y asilo no eran prioritarios, por lo que no se incorporaron en los Tratados originarios de las Comunidades Europeas, ya que la finalidad principal del Tratado de Roma de 1957 era de naturaleza económica, pero en la medida que se ha ido ampliando las competencias, se han incorporado nuevos estados, han surgido nuevos conflictos, se han ampliado las relaciones exteriores, etc., ha surgido la necesidad de establecer unas políticas migratorias y de asilo.

La UE, como ente supra estatal cada vez más influyente tanto para los estados parte como para el exterior, requería incorporar en su normativa temas de actualidad como han sido (y son) los movimientos migratorios que se producen hacia destinos como la UE, estos movimientos migratorios llegan de distintos puntos geográficos motivados por diferentes circunstancias: trabajo, guerras, pobreza, desastres naturales, entre otros factores, que exigían la creación de mecanismos que garanticen la seguridad de la UE y protejan los derechos al mismo tiempo. Dentro de este grupo de inmigrantes tenemos el caso de los ciudadanos colombianos (objeto particular de nuestro trabajo) que motivados por un conflicto que se prolonga en el tiempo y que ha llevado a que el país se vea inmerso en una larga crisis de violación de derechos humanos como veremos de una forma más amplia más adelante.

Una vez se incorporaron los temas de migración y asilo en el derecho comunitario el objetivo ha sido establecer un Sistema Común de Asilo para encontrar soluciones homogéneas y así lograr una mayor efectividad. La inmigración y el asilo es, probablemente, uno de los temas que mayor evolución están experimentando. Con un objetivo tan complejo los estados miembros y las instituciones europeas están trabajando en un plano teórico y normativo para alcanzar un sistema más coordinado y basado en una legislación uniforme como veremos en este estudio.

---

263 DE LUCAS, J., El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural, Temas de Hoy, 1994, p. 31.

## 2. LOS ANTECEDENTES DEL ASILO EN EUROPA: DESDE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL HASTA LOS AÑOS 70

Tras la Segunda Guerra Mundial, al haber quedado Europa totalmente devastada se inició el proceso de su reconstrucción económica. Para alcanzarlo, se vinculó explícitamente el desarrollo económico a la demanda de mano de obra de terceros países. Aparecieron incluso programas determinados para fomentar la inmigración. Se llegaron a establecer acuerdos bilaterales entre los países emisores y receptores de inmigrantes (Gran Bretaña, Alemania y Francia, con Italia, Portugal, España, Turquía, Argelia e India, por ejemplo). La demanda era básicamente estructural, pero se pensaba que los inmigrantes regresarían a sus países de origen<sup>264</sup>.

Estos años fueron buenos para el asilo, debido a la coyuntura por la que atravesaba Europa. La existencia de los dos bloques antagónicos, la guerra fría y la utilización política de los solicitantes de asilo procedentes de los países comunistas, por una parte y el momento de esplendor económico y, consecuentemente, de la necesidad de mano de obra extranjera, que convierte al asilo en una institución necesaria y en un instrumento político y laboral<sup>265</sup>. Esta fue una etapa que se llamó «de puertas abiertas» y duró aproximadamente desde 1945 hasta 1973<sup>266</sup>.

En los años 60 surgen los primeros brotes de la crisis del asilo. Todo empieza con los primeros síntomas de la recesión económica<sup>267</sup>. El elemento de partida es la crisis del petróleo de los años 73 y 74, y una de las consecuencias más determinantes será el excedente de mano de obra, que, acompañado de la creciente afluencia de inmigrantes y asilados, va a cambiar el rumbo de las políticas inmigratorias y de asilo. En los ochenta se registran algunos factores nuevos que van a desencadenar en la crisis del asilo: agudización de la crisis económica y del paro, crecimiento del número y aparición de un nuevo tipo de solicitantes. El aumento de las solicitudes de asilo se debe especialmente a la situación de pobreza y subdesarrollo en que

---

264 DE LUCAS, J., et al., Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes, Fundación BBVA, 2008, pp. 36-37.

265 JOLY, D., “Asilo europeo y convergencia global. El refugiado: Héroe antaño, paria hogaño” en BLANCO, C., Migraciones nuevas movilidades en un mundo en movimiento, Anthropos, Barcelona, 2006, pp. 115-138.

266 ZAPATA-BARERRO, R., “Ciudadanía Europea e inmigración, fundamentalismo estatal de la Unión Europea entorno a la inmigración”, Revista CIDOB D'afersInternacionals, 53, Fundación CIDOB, 2001, p. 57.

267 PÉREZ SOLA, N., La regulación del derecho de asilo y refugio en España, cit., p. 37.

viven muchos de los países denominados del Tercer Mundo (o mejor empobrecidos) sumado a ello los conflictos y la violación de los derechos humanos en estos países<sup>268</sup>.

Otro factor que contribuyó aumentar el número de refugiados fue el desvío de la condición de inmigrante hacia la figura del asilo, ante las dificultades que encontraban como inmigrantes en el régimen general de extranjería y las ventajas que les ofrecía el del asilo, especialmente por las grandes demoras en el estudio y expedición de las resoluciones, lo cual les permitía permanecer en los países de acogida durante mucho tiempo y porque en muchos casos no era posible proceder a la expulsión de las persona que se les denegaba la solicitud. Por otra parte, había cambiado la procedencia de los solicitantes ya no se trataba del solicitante procedente de los países comunistas, sino que había nuevos solicitantes, los pertenecientes a los países subdesarrollados, entre ellos, africanos, asiáticos y latinoamericanos.

Hacia los años 90 se agravan los problemas de la crisis económica y aumenta el paro; se deterioró profundamente la situación de los países subdesarrollados, que hace crecer el número de refugiados, desplazados e inmigrantes; estalla en el mismo corazón de Europa el conflicto de la antigua Yugoslavia<sup>269</sup>, que incrementó los flujos de desplazados y refugiados, provocó por un lado, una sensación de impotencia en Europa y, por el otro, en algunos países como Alemania, donde en 1992 los solicitantes de asilo superaron la cifra de 440.000, y por tanto, había que proceder a la adopción de nuevas medidas para frenar los flujos migratorios<sup>270</sup>. En medio de este panorama la Unión Europea (UE), en la década de los noventa puso en su agenda con gran preocupación los temas de asilo y refugio, ante la falta de una regulación concreta en este ámbito.

### **3. LA EVOLUCION DEL CONJUNTO NORMATIVO EN MATERIA DE ASILO EN LA UE**

En este apartado nos proponemos estudiar la normativa en materia de asilo y refugio en la UE, dado que este trabajo se encuadra dentro de la sociología jurídica, este análisis previó nos permitirá más adelante poder determinar si las mismas cumplen los objetivos para

---

268 LÓPEZ GARRIDO, D., El derecho de asilo, cit., pp. 179-181.

269 MARTIN ARRIBAS, J. J., Los estados europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo, cit., p. 33.

270 Información disponible en <http://www.documentacion.edex.es/docs/1308FORinf.pdf>, consultado 15/01/2014.

las cuales se promulgaron, además, si son efectivas en cuanto a la realidad actual de los refugiados.

### **3.1. El desarrollo normativo en materia de asilo y refugio en la Unión Europea desde el Acta Única**

A pesar de la gran importancia que iba adquiriendo la consolidación de la Comunidad Europea los temas de asilo y refugio no se contemplaron como competencias comunitarias sino que era una parcela estrictamente estatal. Se puede decir que el derecho de asilo y refugio se comienza a tratar con la adopción del Acta Única Europea<sup>271</sup> y concretamente a partir de 1992<sup>272</sup>. Con el Acta Única se dan los comienzos de una Europa sin fronteras interiores, garantizando de esta forma la libertad de personas, mercancías y capitales<sup>273</sup>. En cuanto se eliminaron las fronteras interiores se generó una gran preocupación por parte de los estados miembros del momento, que obligó a establecer mayores controles en las fronteras exteriores<sup>274</sup> que permitieran garantizar la seguridad interior<sup>275</sup>.

Pero el ideal de un espacio sin fronteras ya se había plasmado en el Acuerdo de Schengen de 1985, el cual contenía medidas para la supresión gradual de las fronteras interiores entre los países firmantes, establecía espacios de cooperación para reforzar la seguridad de las fronteras exteriores hacia países no firmantes, pero este acuerdo era más una declaración de principios de los gobiernos firmantes, lo que llevó a firmar el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 1990<sup>276</sup>, sus principales objetivos fueron: 1) la

---

271 El Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 por nueve Estados miembros y el 28 de febrero de 1986 por Dinamarca, Italia y Grecia, supone la primera modificación de gran alcance del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE). Entró en vigor el 1 de julio de 1987.

272 BLAZQUEZ RODRIGUEZ, I., *Derecho de la Unión Europea sobre inmigración y asilo*, Dykinson, Madrid, 2006, p. 19.

273 IGLESIAS SÁNCHEZ, S., *La libre circulación de los extranjeros en la Unión Europea: el régimen de movilidad en las Directivas de la UE en materia de inmigración*, cit., p. 32.

274 De acuerdo con el Código de Fronteras Schengen se entiende por “fronteras exteriores” las fronteras terrestres de los Estados miembros (incluidas las fluviales, lacustres y marítimas), así como los aeropuertos y puertos marítimos, fluviales y lacustres de los Estados miembros, siempre que no sean fronteras interiores (artículo 2.2), estas fronteras exteriores solamente podrán cruzarse por los puntos fronterizos y durante las horas de apertura establecidas (artículo 4). Se entiende por paso fronterizo, todo paso habilitado por las autoridades competentes para cruzar las fronteras exteriores (artículo 2.8) cada Estado debe enumerar los lugares habilitados para dicho paso, ya se trate de fronteras aéreas, marítimas o terrestres; además, dicha enumeración o lista se actualiza siempre que es necesario.

275 ESPADA RAMOS, M. L., “Asilo e inmigración en la Unión Europea”, *Revista de estudios políticos*, 1994, no 86, p. 80. SOLANES CORELLA, Á., “La política de inmigración en la Unión Europea. Desde tres claves”, *Arbor*, 2005, vol. 181, no 713, p. 6.

276 A través del Acuerdo de Schengen, firmado el 14 de junio de 1985, Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo y los Países Bajos acordaron eliminar progresivamente los controles en sus fronteras interiores y establecer un régimen de libre circulación para todos los nacionales de los países signatarios, los demás países de la Unión Europea (UE) y algunos países de fuera de la UE. En 1995 se firma el

supresión de las fronteras interiores en la Unión Europea y 2) el control de las fronteras exteriores. Además, fijaba múltiples mecanismos concretos como la definición de unos criterios comunes para la concesión de visados a extranjeros; o el establecimiento de sanciones a las compañías de transporte como las líneas aéreas que transportaran a personas sin permiso de entrada o con documentos falsos; o la cooperación para el control policial. Políticas que han minado el acceso al derecho de asilo. Se determinó que las compañías de transporte debían comprobar en origen o durante el trayecto que el pasajero cumple con todos los requisitos exigidos por el país de destino, so pena de sufrir sanciones y además, deben correr con los gastos que genera un pasajero que se le deniega la entrada al país de destino, incluyendo la vuelta a su lugar de origen. Esta situación es inmensamente peligrosa para los inmigrantes y especialmente para futuros solicitantes de asilo, al convertir a las compañías transportista en policía de fronteras<sup>277</sup>, vulnerando los derechos de los refugiados al dejarlos sin garantías como por ejemplo si la compañía se niega a permitir el embarque porque no lleva un visado o no cumple otros requisitos exigidos por el país de destino, además, con estas medidas se ponen en grave riesgo a los refugiados al restringir la salida del lugar donde su vida corre peligro.

En conclusión dentro de los objetivos del Espacio Schengen<sup>278</sup>, podemos destacar: a) La supresión de los controles en las fronteras comunes y el aumento de controles en las fronteras exteriores; b) Separación en las terminales de los aeropuertos y puertos entre los viajeros que circulen dentro del ámbito de Schengen y los procedentes de terceros países; c) La creación de una política común de visados; d) Potenciar la cooperación policial y judicial; e) establecer una base de datos común; f) Incrementar el intercambio de información entre las diferentes agencias Frontex, Europol, Eurojust.

Por otra parte el 15 de junio 1990 se firmó el Convenio de Dublín relativo a la determinación del estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los

---

Convenio de Schengen que completa el Acuerdo y define las condiciones y las garantías para establecer un espacio sin controles en las fronteras interiores. Lo firmaron los cinco países citados anteriormente el 19 de junio de 1990 y entró en vigor en 1995. El Acuerdo y el Convenio, junto con los acuerdos y normas relacionados, conforman el «acervo de Schengen», que se integró en el marco de la UE en 1999 y que se ha convertido en parte de la legislación de la UE.

277 AJA, E., La entrada en el país y el control de las fronteras en inmigración y democracia, Alianza, Madrid, 2012, pp. 107-108.

278 Los Estados Schengen son: España, Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Suiza.



estados miembros de las Comunidades Europeas<sup>279</sup>, con el cual se buscaba que un estado fuera el responsable de la solicitud de asilo y en este sentido dar una respuesta en menos tiempo y evitar que un solicitante de asilo presente su solicitud simultáneamente en varios estados miembros, igualmente evitar los refugiados en órbita que se producían por los sucesivos reenvíos de los solicitantes de un estado miembro a otro sin que ninguno de dichos estados asumiera la competencia del examen de la solicitud de asilo<sup>280</sup>. Este Convenio fue el primer instrumento en común que usaron los estados miembros para llevar los asuntos referente a la concesión de asilo y se basa en la idea de que todos los estados miembros son seguros para el solicitante de asilo y que además, en cualquiera de ellos va a encontrar las mismas oportunidades de protección al establecerse unas garantías estándares en todos los estados parte<sup>281</sup>.

Con este acuerdo los estados miembros se comprometieron a garantizar el estudio de las solicitudes de asilo de acuerdo a la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados<sup>282</sup>, así como las demás obligaciones del derecho internacional público relativas a los refugiados y a los derechos humanos. En particular, a respetar plenamente el artículo 1 de la Convención de 1951 relativo a la definición del concepto de refugiado, el artículo 33 sobre el principio de no devolución “non refoulement” y el artículo 35 sobre la colaboración con la oficina del ACNUR, las solicitudes de asilo serían examinadas por una autoridad plenamente cualificada en materia de derecho de asilo y de refugiados. Las resoluciones se decidirán con independencia, es decir, que todas las solicitudes de asilo se estudiarán individualmente, de forma objetiva e imparcial, durante el examen de la solicitud de asilo, la autoridad competente deberá por sí misma considerar y procurar establecer todos los hechos pertinentes y dar al solicitante de asilo ocasión para presentar de manera detallada las circunstancias de su caso y las pruebas correspondientes. El solicitante de asilo, por su parte, tenía que presentar todos los hechos y circunstancias de que tenga conocimiento y poner a disposición los medios de prueba existentes.

---

279 LOPEZ-ALAMZA BEAUS, E., “El sistema europeo común de asilo a examen” en REIG FABADO, I., Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 45.

280 PÉREZ SOLA, N., La regulación del derecho de asilo y refugio en España, cit., pp. 35-44.

281 MORGADES GIL, S., “La responsabilidad de examinar las demandas de asilo presentadas en la Unión Europea: revisión del sistema de Dublín basada en los estándares europeos de protección de los derechos humanos” en SOLANES CORELLA, Á., LA ESPINA, E. (Eds.), Políticas migratorias, asilo y derechos humanos, un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España, Tirant lo Blanch, 2012, pp. 187-188.

282 Artículo 2 del Convenio Dublín 1990.

En esta misma línea se aprobó la resolución sobre las garantías mínimas aplicables al procedimiento de asilo, la cual estableció que todo procedimiento de asilo debía cumplir los requisitos incluidos en la Convención de Ginebra 1951 y el protocolo de 1967. Así incluyó el derecho a intérprete, a la audiencia, a la defensa, autoridad competente para el estudio de las solicitudes de asilo, entre otros<sup>283</sup>.

### **3.2. La comunitarización del derecho de asilo**

Los temas del asilo e inmigración cada vez más fueron ganando terreno hasta convertirse en temas prioritarios para la UE. Así por primera vez en el Tratado de Maastricht<sup>284</sup> se incorporó el tema del asilo dentro del tercer pilar<sup>285</sup>, sin embargo, tocó esperar algunos años para que el tema fuera de rango comunitario. En 1997 con el tratado de Ámsterdam se comunitarizó las políticas de controles, inmigración, y asilo, esto es, que a partir de este momento los temas de inmigración y asilo pasan del tercer pilar al primer pilar; este fue un cambio muy importante ya que pasa de la mera cooperación a nivel intergubernamental a convertirse en competencia comunitaria específica<sup>286</sup>, es decir, se comienza a armonizar las leyes nacionales, aunque la decisión de otorgar o denegar asilo sigue siendo exclusiva de los estados miembros<sup>287</sup>.

El Tratado de Ámsterdam viene a conferir nuevas competencias y capacidades a la UE en materia de inmigración, asilo y controles fronterizos<sup>288</sup>, además, incorpora el acervo Schengen a la Unión Europea<sup>289</sup>. Este tratado viene a hacer cambios fundamentales porque los estados miembros ceden a la Unión Europea las competencias legislativas de asilo e inmigración, esto es, los estados miembros ven la necesidad que sea la UE la que marque las

---

283 Resolución del Consejo de 20 de junio de 1995 relativa a las garantías mínimas aplicables al procedimiento de asilo. Diario Oficial n° C 274 de 19/09/1996.

284 Tratado de Maastricht, Firmado 07/02/1992 y entro en vigor 01/11/1993, DO C 191 de 29.7.1992.

285 SÁNCHEZ LEGIDO, A., “A propósito de la nueva Ley de asilo” en TRUJILLO PEREZ, A. J., ORTEGA TEROL, J. M., Inmigración y asilo problemas actuales y reflexiones al hilo de la nueva ley, Sequitur, Madrid, 2010, p. 13.

286 Ibid., p. 14.

287 LOPEZ-ALAMZA BEAUS, E., “El sistema europeo común de asilo a examen” en REIG FABADO, I., Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea, cit., p. 46.

288 OLESTI RAYO, A., “Las políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración”, Revista de derecho constitucional europeo”, 2008, no 10, pp. 17.

289 El Acervo Schengen está integrado por: el Acuerdo Schengen firmado el 14 de junio de 1985, el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen firmado el 19 de junio de 1990, los protocolos y acuerdos de adhesión al Acuerdo de 1985 y al Convenio de 1990, las decisiones y declaraciones adoptadas por el Comité Ejecutivo creado por el Convenio de Aplicación de 1990, así como los actos adoptados para la aplicación del Convenio a instancias a las que el Comité Ejecutivo haya atribuido competencias decisorias.

directrices en materia de asilo para todos los estados miembros con el fin de poder armonizar las normas en materia de asilo y refugio.

El proyecto de armonizar la legislación en materia de inmigración y asilo, rápidamente se puso en marcha, y en octubre de 1999 en Tampere<sup>290</sup>, en una reunión de Jefes de estado y Presidentes del Gobierno se estableció como un objetivo a largo plazo la creación de un procedimiento común de asilo basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra, en principio con el objetivo de que ninguna persona sea devuelta al lugar donde su vida corre peligro. Además, esta política común debía conjugarse con la necesidad de fortalecer la cooperación intergubernamental en materia de fronteras exteriores, a los efectos de construir un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia<sup>291</sup>.

La primera fase se dedicó al desarrollo de unos criterios mínimos comunes que aseguraran un trato más uniforme a los solicitantes de asilo y refugiados dentro de la UE. Así el 22 de noviembre del año 2000<sup>292</sup>, la Comisión presentó una comunicación en la que se ponía de relieve que una armonización de los procedimientos de asilo podría tener unos efectos positivos inmediatos, dado que al unificar las normas se limitaría los movimientos de los solicitantes de asilo influidos por la diversidad de las normas aplicables y los derechos concedidos a raíz del reconocimiento del derecho de asilo. Y lo más importante, el solicitante de asilo a partir de este momento iba a estar razonablemente seguro de que independientemente de donde presente su demanda de asilo, tendría las mismas oportunidades de obtener una protección adecuada. Por otro lado, también se buscaba combatir el abuso del asilo, ante el aumento de la migración mixta, que en muchos casos camufla una migración económica bajo solicitudes de asilo<sup>293</sup>. El 15 de noviembre del año 2001 la Comisión envió una nueva comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo con el ánimo de continuar con el desarrollo de la política común en inmigración y asilo, estas recomendaciones de la Comisión se han visto reflejadas en la adopción por el Consejo de un plan global de lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la unión europea, de 28 de febrero

---

290 Consejo Europeo de Tampere, llevado a cabo los 15 y 16 de Octubre de 1999.

291 BONET PEREZ, J., “Las políticas migratorias y la protección internacional de los derechos y libertades de los inmigrantes, un análisis desde la perspectiva del ordenamiento jurídico español”, cit., p. 104.

292 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Hacia un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión para las personas que obtienen el asilo [COM (2000) 755 final -No publicada en el Diario Oficial].

293 BONET PEREZ, J., «Las políticas migratorias y la protección internacional de los derechos y libertades de los inmigrantes, un análisis desde la perspectiva del ordenamiento jurídico español», cit., pp. 106-110.

de 2002<sup>294</sup>, así como la decisión del Consejo de 13 de junio del año 2002<sup>295</sup> por la que se establece un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración, destinada a reforzar la operatividad de las medidas de control de flujos fronterizos, igualmente se aprobó el denominado libro verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales, de 11 de abril de 2002<sup>296</sup>.

### **3.3. El aporte del Tratado de Niza**

Posteriormente en febrero de 2001 se firmó el Tratado de Niza<sup>297</sup> el cual dispuso que, durante los cinco años siguientes a su entrada en vigor, el Consejo debía adoptar medidas en determinados ámbitos, en concreto criterios y mecanismos para determinar qué estado miembro debía encargarse de examinar una solicitud de asilo presentada en uno de los estados miembros por un nacional de un tercer país, así como una serie de normas mínimas (acogida de los solicitantes de asilo, estatuto de los refugiados, procedimientos). Seguidamente a la firma del tratado de Niza, sigue una serie de cumbres destinadas a asegurar la responsabilidad de los estados miembros y adoptar medidas que favorezcan la condición de los inmigrantes y refugiados como: la Cumbre de Laeken de 2001 que introdujo la “cláusula de lealtad”, con la que los estados miembros se comprometían a no adoptar medidas legales en materia de asilo e inmigración que entren en conflicto con las recomendaciones de la Unión Europea, mientras que en el 2002 la Cumbre de Sevilla reforzaba la importancia de las cuestiones de inmigración para la política exterior de la Unión Europea<sup>298</sup>.

Estas cumbres estuvieron influenciadas por la gran preocupación de asegurar los controles exteriores por los atentados en el año 2001 en Estados Unidos y donde ya se planteó

---

294 Propuesta de Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea, publicado en el Diario Oficial C 142 de 14. 6.2002.

295 Decisión 2002/463/CE del Consejo, de 13 de junio de 2002, por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (programa ARGO), publicado en el Diario Oficial n° L 161 de 19/06/2002.

296 Dictamen del Comité Económico y Social sobre el "Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales". COM (2002) 175 final. Publicado en el Diario Oficial n° C 061 de 14/03/2003.

297 El Tratado de Niza, publicado en el Diario Oficial n°. C 80 de 10 de marzo de 2001.

298 JIMENA QUESADA, L., «La consagración de los derechos fundamentales: de principios generales a texto fundacional de la Unión Europea», Cuadernos europeos de Deusto, N° 50, 2014 (Ejemplar dedicado a: 25º aniversario (1988-2013). Grandes hitos de la construcción europea), págs. 173-197. Sobre otros instrumentos imprescindibles, JIMENA QUESADA, L., «Protección de refugiados y otras personas vulnerables en la Carta Social Europea», Revista de derecho político, N° 92, 2015, págs. 245-272.

la idea de sancionar a terceros países que colaboren con la inmigración ilegal<sup>299</sup>. En 2003 la Cumbre de Salónica<sup>300</sup> declaró la integración de los inmigrantes como una responsabilidad conjunta de los ministerios de los estados miembros y de las direcciones generales de la Unión Europea, tanto de Empleo y Asuntos Sociales como de Justicia e Interior.

Sobre todo lo que no se puede perder de vista es que las políticas de migración y silo en la Unión Europea se han constituido en un espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos de la UE, como lo determinan los artículos 61-69 del Tratado de la Comunidad Europea que regula visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas<sup>301</sup>. El artículo 61 señala: que con la finalidad de establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia, el Consejo adoptará: a) en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, medidas destinadas a garantizar la libre circulación de personas de conformidad con el artículo 14, conjuntamente con las medidas de acompañamiento directamente vinculadas con aquélla y relativas a los controles en las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración, de conformidad con lo dispuesto en los puntos 2 y 3 del artículo 62, en la letra a) del punto 1 y en la letra a) del punto 2 del artículo 63, así como medidas para prevenir y luchar contra la delincuencia de conformidad con lo dispuesto en la letra e) del artículo 31 del Tratado de la Unión Europea; b) Otras medidas en los ámbitos del asilo, la inmigración y la protección de los derechos de los nacionales de terceros países, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63; c) Medidas en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil, de conformidad con el artículo 65; d) Medidas adecuadas para fomentar e intensificar la cooperación administrativa, de conformidad con el artículo 66; e). Medidas en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal destinadas a garantizar un alto grado de seguridad mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia dentro de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea<sup>302</sup>.

---

299 MUÑOZ AUNIÓN, A., La política común europea del derecho de asilo, cit., pp. 142-143.

300 El Consejo Europeo de Salónica de 19 y 20 de junio de 2003, invitó a la Comisión a mejorar la entrada organizada en la UE de los refugiados que necesitan protección internacional y a estudiar la posibilidad de mejorar la protección de estas personas en sus regiones de origen.

301 IZQUIERDO SANS, C., Las fronteras exteriores de la Unión Europea y el Convenio de Schengen, 2000, p. 156 y ss. Disponible en [http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/21697/1/ADI\\_XVI\\_2000\\_05.pdf](http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/21697/1/ADI_XVI_2000_05.pdf), consultado 30/03/2017.

302 Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, 24.12.2002, publicado Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 325/35.

Por su parte el artículo 63 determina la competencia comunitaria en cuanto a: 1) medidas en materia de asilo, con arreglo a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el estatuto de los refugiados y a otros tratados pertinentes, en los siguientes ámbitos: a) criterios y mecanismos para determinar el estado miembro que asume la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo presentada en uno de los estados miembros por un nacional de un tercer país; b) normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los estados miembros; c) normas mínimas para la concesión del estatuto de refugiado a nacionales de terceros países; d) normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado; 2) medidas relativas a los refugiados y personas desplazadas, en los siguientes ámbitos: a) normas mínimas para conceder protección temporal a las personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen y para las personas que por otro motivo necesitan protección internacional; b) fomento de un esfuerzo equitativo entre los estados miembros en la acogida de refugiados y personas desplazadas y en la asunción de las consecuencias de dicha acogida<sup>303</sup>.

Esta primera fase se consolidó con el programa de la Haya 2004<sup>304</sup>. El cual estaba dirigido a todo lo referente a las políticas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, incluida su dimensión exterior, y concretamente los derechos fundamentales y la ciudadanía, el asilo y la migración, la gestión de las fronteras, la integración, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, la cooperación judicial y policial<sup>305</sup>. Se consolida la primera normativa sobre asilo tales como: reconocimiento, procedimientos, protección temporal, reparto de cargas<sup>306</sup>. En 2008 se adoptó el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, el cual determinó que subsistían fuertes disparidades entre los estados miembros en cuanto a la concesión de protección e instó a continuar con el compromiso de construir una Europa de

---

303 LOPEZ-ALAMZA BEAUS, E., “El sistema europeo común de asilo a examen”, cit., p. 46 y ss.

304 El 4 y 5 de noviembre de 2004 el Consejo Europeo adoptó la Cumbre de la Haya, la cual estableció el “Programa de la Haya” para proseguir con el trabajo de Tampere. Este programa se estableció para el período 2005-2010 señalaba cinco áreas principales de trabajo: 1. Asilo (creación de un procedimiento común de asilo y de un estatuto uniforme); 2. Inmigración irregular (reforzamiento de la colaboración con los países terceros, políticas de expulsión y retorno de inmigrantes irregulares, usos de la tecnología biométrica y sistemas de información, etc.); 3. Integración (establecimiento de un marco europeo basado en los principios de base comunes); 4. Inmigración legal (iniciativas para permitir a los extranjeros trabajar legalmente en la Unión Europea de acuerdo con las necesidades del mercado laboral); 5. Cooperación judicial.

305 OLESTI RAYO, A., “Las políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración”, cit., p. 17.

306 GYULAI, G., ¿Una Armonización ilusoria? El efecto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de asilo en SOLANES CORELLA, Á., LA ESPINA, E. (Eds.), Políticas migratorias, asilo y derechos humanos, un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España, Tirant lo Blanch, 2012, p. 211.

asilo<sup>307</sup>, para la cual se debía adoptar nuevas iniciativas, incluida una propuesta con el fin de instaurar un procedimiento único de asilo que implique garantías comunes, para completar el establecimiento del Sistema Europeo Común de Asilo previsto en el Programa de La Haya.

En líneas generales, el Pacto sobre inmigración y asilo tiene por objeto: a) organizar la inmigración legal de forma que tenga en cuenta las prioridades, necesidades y capacidades de recepción determinadas por los estados miembros y fomentar la integración de los inmigrantes; b) controlar la inmigración irregular y fomentar los retornos voluntarios a los países de origen o de tránsito de los inmigrantes; c) mejorar los controles en las fronteras a fin de aumentar su eficacia; d) establecer un marco europeo para el asilo; e) crear una colaboración global con países de fuera de la UE para favorecer las sinergias entre la migración y el desarrollo<sup>308</sup>.

Con el ánimo de continuar con el proceso de instauración de un espacio común en materia de asilo en diciembre de 2009 se adoptó el programa de Estocolmo<sup>309</sup>. Este programa comprendió el periodo 2010-2014 y pretendía hacer frente a los desafíos de futuro y reforzar aún más el espacio de libertad, seguridad y justicia, con medidas centradas en los intereses y las necesidades de los ciudadanos europeos<sup>310</sup>. En el Programa de Estocolmo, el Consejo Europeo reiteró su compromiso con el objetivo de establecer, como muy tarde en 2012, un espacio común de protección y solidaridad, basado en un procedimiento común de asilo y un estatuto de refugiado uniforme, de conformidad con el artículo 78 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), para las personas a las que se les conceda protección internacional.

Cabe destacar que el Programa de Estocolmo determinaba que las personas necesitadas de protección internacional deberían tener acceso garantizado a procedimientos de asilo seguro y eficaz desde el punto de vista jurídico, independientemente del estado miembro donde presenten la solicitud de protección internacional, deberían recibir el mismo nivel de tratamiento en lo referente a la tramitación del procedimiento y la determinación del estatuto.

---

307 SOLANES CORELLA, Á., “Asilo: un derecho en cuestión, análisis desde la realidad española a la luz de las disposiciones europeas”, *Revista Académica*, Vol. 85, N.2, 2013, p. 55.

308 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo del Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 2008.

309 El Consejo Europeo, en su reunión de los días 10 y 11 de diciembre de 2009, adoptó el Programa de Estocolmo, para una Europea abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (2010/C 115/01), DOUE 4.5.2010, núm. C115/1-38.

310 Sobre este tema véase, BLÁZQUEZ PEINADO, M<sup>a</sup>. D., “Los derechos de ciudadanía y otros derechos reconocidos a los ciudadanos de la Unión: de Maastricht a Ámsterdam”, *Revista española de Derecho Comunitario*, vol. 2, n<sup>o</sup>. 3, 1998, pp. 261-280.

Este objetivo de la UE de armonizar el derecho de asilo, ha sido reconocido por ACNUR como un sistema efectivo para garantizar la protección a las personas refugiadas. Y dice que el Sistema Europeo Común de Asilo sitúa a los estados miembros en una posición única para responder coherentemente y de manera justa a las necesidades de los hombres, mujeres y niños que buscan protección en la Unión. Sin embargo, esta agencia reconoce que a pesar de que muchos de los elementos del SECA ya están instaurados, falta todavía un enfoque más armonizado, y las lagunas aún existentes en la ley y en la práctica presentan un riesgo para la protección de los refugiados<sup>311</sup>.

### **3.4. El Asilo después del Tratado de Lisboa**

El Tratado de Lisboa ha sido decisivo en la materia de estudio, ya que transformó en política común las medidas en materia de asilo. Su objetivo no fue solo el establecimiento de normas mínimas, sino también la creación de un sistema común que incluyera un estatuto de refugiado y procedimientos uniformes. Por la tanto determinó: el establecimiento de un estatuto uniforme de asilo; un estatuto uniforme de protección subsidiaria; un sistema común de protección temporal; procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o la protección subsidiaria; criterios y mecanismos para determinar el estado miembro responsable de examinar la solicitud de asilo; establecer normas relativas a las condiciones de acogida; asociación y cooperación con terceros países<sup>312</sup>. También otorgó carácter jurídicamente vinculante a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y extiende la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo TJUE) en materia de inmigración y asilo, autorizando a cualquier tribunal de un estado miembro a plantear cuestiones en cuanto a la interpretación de las normas Comunitarias.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE<sup>313</sup> en su artículo 18 garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Por su parte en el artículo

---

311 ACNUR, Avanzando en materia de asilo en la UE: Recomendaciones de ACNUR a Irlanda para su Presidencia de la Unión Europea, Enero -junio de 2013, p. 1. Disponible en red, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9076.pdf>, consultado 01/02/2017.

312 ORTEGA TEROL, J. M., “Asilo y refugio en Europa, de la vocación protectora al temor al otro y a la pulsión por la seguridad” en TRUJILLO PÉREZ, A. J., ORTEGA TEROL, J. M. (Coords.), Inmigración y asilo, problemas actuales y reflexiones al hilo de la nueva Ley, Ediciones sequitur, Madrid, 2010, p. 9.

313 Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 364/9, el día 18.12.2000.



19 de la Carta, consagra el principio de no devolución prohíbe las expulsiones colectivas. Y el punto 2 determina que “nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes”.

El Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE)<sup>314</sup> incluye en el título V, capítulo 2 las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración: artículos 77 a 80. De acuerdo al artículo 77 TFUE en su apartado 1 dispone que la Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo a) garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras, b) garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores; c) instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes.

Por su parte, el nuevo artículo 79 TFUE establece que la Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal, (incluidas la expulsión y la repatriación de los residentes en situación ilegal) y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas. Asimismo, en el apartado 3, autoriza a la UE para celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los estados miembros.

### **3.5. El derecho derivado en materia de asilo en la UE**

La UE por medio de sus instituciones<sup>315</sup> para el cumplimiento de sus objetivos ha adoptado una serie de normas como Reglamentos, Directivas, Decisiones, Recomendaciones,

---

314 Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, publicado en el Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012.

315 Tres instituciones principales participan en la elaboración de la legislación de la UE: El Parlamento Europeo, que representa a los ciudadanos de la UE y es elegido directamente por ellos, el Consejo, que representa a los gobiernos de cada uno de los Estados miembros; los Estados miembros comparten la Presidencia del Consejo con carácter rotatorio y La Comisión Europea, representa los intereses de la Unión en su conjunto.

Dictámenes, denominado derecho derivado. Seguidamente pasaremos a ver las directivas y reglamentos que se han promulgado en materia de protección internacional en la UE.

**Las Directivas:** Las directivas de la UE son normas que vienen a reforzar el derecho originario. En materia de inmigración y asilo en la Unión Europea encontramos una serie de directivas referentes a determinar las condiciones y requisitos para la acogida de los refugiados en Europa. La UE, además, de garantizar el derecho de protección internacional de acuerdo a los instrumentos internacionales de derechos humanos y del derecho de los refugiados, ha establecido otras formas de protección como es la protección subsidiaria y la protección temporal<sup>316</sup>. Así encontramos: la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001<sup>317</sup>, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida; la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la cual se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los estados miembros, y que presta especial atención a la situación de los menores de edad<sup>318</sup>; la Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida; la Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado<sup>319</sup>, modificada por la sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) del 6 de mayo de 2008<sup>320</sup>, que estableció una estructura de niveles mínimos para toda la Unión Europea mediante una serie de garantías.

Otra directiva de gran importancia para el derecho de los refugiados y especialmente para sus familiares que no pueden huir con ellos, es la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de

---

316 LOPEZ-ALAMZA BEAUS, E., “El sistema Europeo Común de asilo a examen” en REIG FABADO, I., Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea, cit., p. 47.

317 Publicada en el DO L NÚM. 212, de 7, 8, 2001.

318 Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, publicada en el DO L. núm. 31, 6.2.2003. Consultado 03/03/2014.

319 Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea L326/13, del 13 diciembre 2005. Corrección de errores en Diario Oficial de la Unión Europea L 236/35, del 31 de agosto de 2006.

320 El Tribunal de Justicia (Gran Sala) decidió anular los artículos 29, apartados 1 y 2, y 36, apartado 3, de la Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.

22 de septiembre<sup>321</sup>, sobre el derecho de reagrupación familiar relativo a los refugiados; la Directiva 2011/95/UE del parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011<sup>322</sup>, por la que se establece normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. El principal objetivo de esta directiva es, por una parte, asegurar que los estados miembros apliquen criterios comunes para la identificación de personas auténticamente necesitadas de protección internacional y, por otra parte, garantizar un mínimo de prestaciones para dichas personas en todos los estados miembros.

La UE en cumplimiento del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) que exige continuar con las medidas de establecer un estatuto uniforme de asilo válido en toda la Unión, un estatuto uniforme de protección subsidiaria y procedimientos comunes para la concesión y retirada de dicho estatuto, basado en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. En respuesta a este mandato en el año 2013 se adoptó un nuevo marco normativo, que incluye la refundición de la Directiva de Procedimientos de asilo y la Directiva de Acogida, así como el Reglamento de Dublín y el de Eurodac. Este nuevo conjunto normativo representa un avance hacia la armonización y se hacía necesario al no haberse logrado el objetivo del Sistema Europeo Común de Asilo<sup>323</sup>.

Dentro de este nuevo paquete normativo encontramos la Directiva 2013/32/UE<sup>324</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. En el artículo 3 determina que se aplicará a todos los nacionales de terceros países y apátridas que presenten una solicitud de protección internacional en el territorio, incluida la frontera, en las aguas territoriales o en las

---

321 Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, publicada en el Diario Oficial nº L 251 de 03/10/2003.

322 Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición) (aplicable desde el 21 de diciembre de 2013). publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea L 337/9. La Directiva 2011/95/UE derogó la Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004.

323 SOLANES CORELLA, Á., “Avances y retrocesos del derecho de asilo en España” en SOLANES CORELLA, Á., LA ESPINA, E., (Eds.), Políticas migratorias, asilo y derechos humanos, un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España, cit., p. 305.

324 Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición) (aplicable desde el 21 de julio de 2015). L 180/60, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 29.6.2013.

zonas de tránsito de un estado miembro. Esta directiva establece mayores garantías en el todo el procedimiento, mayor información, mejora la asistencia jurídica, de interprete. Mayores garantías para los menores no acompañados. En definitiva se busca que el procedimiento sea más eficaz frente a las necesidades de protección que están surgiendo.

También se refundió la directiva sobre condiciones de acogida<sup>325</sup>. Esta nueva directiva pretende asegurar unas normas de acogida mejores y más armonizadas en toda la Unión como: a) se han adoptado disposiciones comunes detalladas sobre la detención de los solicitantes de asilo, a fin de asegurar el absoluto respeto de sus derechos fundamentales que incluye una lista exhaustiva de motivos de detención que contribuirá a evitar las prácticas de detención arbitrarias y que limita la detención al periodo más breve posible; b) restringe la detención de las personas vulnerables, en particular los menores; c) incluye importantes salvaguardias legales, como el acceso a asistencia jurídica gratuita y la información por escrito tras la presentación de un recurso contra una orden de detención; d) introduce condiciones específicas de acogida en los centros de detención, como el acceso al aire libre y las posibilidades de comunicación con abogados, organizaciones no gubernamentales y familiares; e) la nueva directiva clarifica asimismo la obligación de llevar a cabo una evaluación individual para determinar las necesidades especiales de acogida de las personas vulnerables, con especial atención a los menores no acompañados y las víctimas de tortura, y asegura que estos solicitantes vulnerables tengan también acceso a apoyo psicológico; f) En caso de que las solicitudes de protección internacional no sean resueltas en el plazo de seis meses, los solicitantes de asilo tendrán acceso al mercado laboral, en un plazo no superior a nueve meses desde que formalizaron su solicitud.

Las directivas referentes a las condiciones de acogida y de procedimiento deben ser traspuestas por los estados miembros donde son de aplicación, sin embargo, no todos los estados de la Unión Europea están obligados a incorporar las disposiciones de estas directivas a su legislación nacional. Algunos países, como Dinamarca, no están obligados a desarrollar esta normativa al haber formulado excepciones a la misma. Reino Unido tampoco asumirá ninguno de los dos textos y continuará aplicando las anteriores directivas de procedimiento y acogida, de 2005 y 2003 respectivamente, Irlanda también ha formulado excepciones en cuanto a su aplicación. En lo que respecta al resto de países, el plazo general para la

---

<sup>325</sup> Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (refundición) (aplicable desde el 21 de julio de 2015).

trasposición de estas directivas concluyó el 20 de julio de 2015, aunque algunas disposiciones de la directiva de Procedimiento ofrecen un margen que alcanza hasta el 20 de julio de 2018<sup>326</sup>.

**Los reglamentos de la UE:** Igualmente la UE aprobó una serie de reglamentos importantes en la materia que aquí nos interesa para ampliar y mejorar la regulación de las personas solicitantes de protección. Así el Reglamento 2725/2000 del Consejo, por el cual se crea una base de datos de impresiones dactilares. El sistema Eurodac permite a los estados parte de la Unión Europea ayudar a identificar a los solicitantes de asilo y a las personas interceptadas en relación con el cruce irregular de las fronteras exteriores de la Unión. Con la comparación las huellas, se puede comprobar si un solicitante de asilo o un extranjero presente ilegalmente en su territorio ya ha solicitado asilo en otro país de la UE, o si un solicitante de asilo ha entrado irregularmente en el territorio de la Unión<sup>327</sup>, posteriormente se promulgó el Reglamento (CE) no 407/2002 del consejo de 28 de febrero de 2002 por el que se establecen determinadas normas de desarrollo del Reglamento (CE) no 2725/2000 relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del convenio de Dublín<sup>328</sup>; el Reglamento (CE) núm. 343/2003 del consejo de 18 de febrero de 2003 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los estados miembros por un nacional de un tercer país<sup>329</sup>.

Los anteriores reglamentos fueron refundidos en el año 2013. El Reglamento 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013<sup>330</sup>, derogó el Reglamento (CE) núm. 343/2003 del consejo de 18 de febrero de 2003. El nuevo Reglamento busca ofrecer mayores garantías a los solicitantes de asilo a la hora de determinar el estado responsable de examinar la solicitud de asilo. Igualmente se aprobó el Reglamento (UE)

---

326 CEAR, Informe las personas refugiadas en España y Europa, 2015, p. 45.

327 Reglamento 2725 del consejo de 11 de diciembre de 2000 relativo a la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del convenio de Dublín.

328 Reglamento (CE) no 407/2002 del consejo de 28 de febrero de 2002, publicado el 5.3.2002 en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas N°. L 62/1.

329 Reglamento (CE) núm. 343/2003 del consejo de 18 de febrero, publicado en el DOUE el 25 de febrero de 2003, N°. L 50/1-10.

330 Reglamento (UE) n°. 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado Miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (refundición) (aplicable desde el 1 de enero de 2014).

603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013<sup>331</sup> que derogó el Reglamento (CE) 2725/2000 y el Reglamento (CE) 407/2002. Este Reglamento busca mejorar el funcionamiento de Eurodac para ello: a) reduce el tiempo transcurrido entre la toma de las impresiones dactilares y el envío a la Unidad Central de Eurodac; b) asegura la total compatibilidad con la legislación más reciente en materia de asilo y se ajusta mejor a los requisitos de protección de datos; c) las salvaguardias específicas incluyen el requisito de comprobar en primer lugar todas las bases de datos de antecedentes penales existentes y el de limitar las búsquedas a los delitos más graves, como el asesinato y el terrorismo; d) además, antes de hacer una comprobación en Eurodac, los cuerpos de seguridad deben llevar a cabo una comparación de las impresiones dactilares con las del sistema de información de visados (cuando esté permitido); e) los controles policiales no se harán con carácter sistemático, sino como último recurso y cuando se cumplan todas las condiciones de acceso; f) los datos recibidos de Eurodac no pueden, bajo ningún concepto, compartirse con terceros países.

Con la refundición de este conjunto de directivas y reglamentos se buscaba que se cumplieran los objetivos del Sistema Común de Asilo, por medio de la adopción de los estados miembros a la legislación nacional y la aplicación basada en el respeto de los estándares mínimas que establece la UE, ya que los estados pueden aplicar condiciones más favorables si lo consideran necesario, lo que sí es importante es que la protección se otorgue con calidad y seguridad<sup>332</sup>. Además, de este conjunto tan amplio de normas en materia de protección internacional en la UE, el derecho de asilo se ve reforzado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)<sup>333</sup>.

---

331 Reglamento (UE) n.º. 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n.º. 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º. 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición) (aplicable desde el 20 de Julio de 2015).

332 VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M., “Asilo, refugio y protección internacional. Acerca de las deficiencias del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) ante la crisis de los refugiados”, Ponencia UNED-EGEA de los Caballeros, 2015, p. 9.

333 SOLANES CORELLA, Á., “Avances y retrocesos del derecho de asilo en España” en SOLANES CORELLA, A., LA ESPINA, E. (Eds.), Políticas migratorias, asilo y derechos humanos, un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España, cit., p. 305.

#### 4. EL NUEVO PLANTEAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS

En los últimos años la llegada masiva de refugiados e inmigrantes cambiaron el panorama de la UE. Se vieron imágenes que muchos habían olvidado, situaciones como las vividas en 2015 no se veían en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. Miles de personas haciendo largos recorridos, pateras con cientos de personas flotando en el mar, cifras escalofrantes de personas que perdían la vida intentando llegar a Europa, campamentos hacinados, estados desbordados por la poca capacidad de gestión y de recursos, otros estados apresurándose a levantar vallas, cerrar acuerdos de readmisión con terceros países para asegurar las expulsiones y devoluciones, entre otras prácticas todas enfocadas a frenar la inmigración. Por otro lado, los líderes de la UE y los estados miembros organizaron innumerables cumbres y reuniones, sin encontrar verdaderas soluciones. Esta falta de coordinación y de respuesta por parte de los estados miembros llevó a que la llegada de más de un millón de refugiados se convirtiera en la peor crisis humanitaria que ha vivido la UE desde su creación no solo por el sufrimiento de quienes esperaban encontrar protección en condiciones de dignidad sino porque es “una crisis multidimensional que implica el colapso del sistema europeo de asilo y refugio, una falla sistémica de la solidaridad entre los estados miembros y hacia los migrantes forzosos, y reiteradas vulneraciones de la legislación comunitaria e internacional”<sup>334</sup>.

Frente a esta situación la UE tomó medidas urgentes. Así el 13 de mayo de 2015, la Comisión presentó la Agenda Europea de Migración, que situaba a la inmigración entre sus prioridades. En esta Agenda se proponían medidas tanto inmediatas para hacer frente a la situación de crisis del momento en el Mediterráneo como acciones a largo plazo con el objetivo de gestionar mejor la migración en todos los sentidos. Las medidas tomadas por la Comisión se basaban en cuatro puntos<sup>335</sup>:

**1. La reducción de los incentivos para la migración irregular:** se proponen varias medidas, en particular enviar funcionarios europeos de enlace en materia de migración a las

---

334 ARANGO, J., “Europa: el año de los refugiados. A través del Mediterráneo: tragedia de los refugiados y crisis de la UE” en ARANGO, J., MAHÍA, R., MOYA, D., SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. (Directores), El año de los refugiados, Anuario CIDOB de la Inmigración (nueva época), 2015-2016, Barcelona, 2016, p. 31 y ss.

335 Comunicado de Prensa-Comisión Europea, “Gestionar mejor la migración en todos sus aspectos: una Agenda Europea de Migración”, Bruselas, 13 de mayo 2015. Información disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4956\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_es.htm), consultado, 07/02/2015.

delegaciones de la UE en terceros países clave; modificar la base jurídica de Frontex, a fin de reforzar su papel en materia de retorno; un nuevo plan de acción con medidas encaminadas a transformar el tráfico de personas en una actividad delictiva de alto riesgo alto y bajo rendimiento, y abordar las causas profundas mediante la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria.

**2. Gestión de las fronteras:** salvar vidas y asegurar las fronteras exteriores, en particular fortaleciendo el papel y la capacidad de Frontex; ayudando a reforzar la capacidad de los terceros países para gestionar sus fronteras; poniendo más en común, cuando proceda, determinadas funciones de vigilancia costera a escala de la UE.

**3. La obligación de Europa de ofrecer protección: un buen sistema común de asilo:** La prioridad es garantizar una aplicación plena y coherente del Sistema Europeo Común de Asilo, en particular promoviendo la detección sistemática y la toma de huellas dactilares y haciendo esfuerzos para reducir los abusos que se hacen de él mediante el refuerzo de las disposiciones relativas al «país de origen seguro» de la Directiva relativa a los procedimientos de asilo; evaluando y, posiblemente, revisando el Reglamento de Dublín en 2016.

**4. Una nueva política en materia de inmigración legal:** La atención se centra en el mantenimiento de una Europa en declive demográfico como destino atractivo para los inmigrantes, en particular modernizando y actualizando el sistema de tarjeta azul; revisando las prioridades de las políticas de integración; y aprovechando al máximo los beneficios de la política de migración para las personas y para los países de origen, facilitando, por ejemplo, transferencias de fondos más baratas, rápidas y seguras.

Algunas, de estas medidas se tuvieron que concretar rápidamente para apoyar a los estados que soportan mayor presión migratoria, por ser punto de entrada y carecer de capacidad técnica y humana. Así las primeras medidas que se tomaron fueron para aliviar la carga de Grecia e Italia por considerar que atravesaban una situación de emergencia conforme al TFUE<sup>336</sup>. En un primer acuerdo los estados se comprometieron a reubicar a 40.000 refugiados que hubieran presentado la solicitud en Grecia o Italia<sup>337</sup>, pero ante la presión

---

336 “Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo”, Artículo 78, apartado 3, del TFUE.

337 Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia.



migratoria tuvieron que ampliar la cifra a 120.000 más<sup>338</sup>. Por otro lado, se comprometieron los estados miembros a reasentar desde terceros países a 22.504 personas especialmente originarias del norte de África, Oriente Medio y el Cuerno de África<sup>339</sup>. Y se reforzaron los controles tanto dentro y fuera de las fronteras, como veremos a continuación.

## **5. INSTRUMENTOS DE APOYO DE CONTROL MIGRATORIO Y FINANCIERO DE LA UE Y LOS ESTADOS MIEMBROS**

Además, de incorporar el tema de la inmigración y el asilo en el derecho comunitario y crear derecho, la UE ha creado una serie de instituciones, de programas, de instrumentos con el fin de apoyar a los estados miembros en el cumplimiento de los objetivos de la UE. A continuación, destacamos algunos de estos instrumentos.

**El Fondo Europeo:** En septiembre del año 2000 se creó el Fondo Europeo<sup>340</sup> para los refugiados a fin de reunir en un único instrumento las medidas de integración y las relativas a la acogida y repatriación voluntaria en caso de afluencia masiva de refugiados y personas desplazadas. Este fondo se creó para un periodo de cinco años (2000-2004), posteriormente fue renovado para el período 2005-2010<sup>341</sup>. La creación del Fondo Europeo para los Refugiados constituyó un primer paso hacia un régimen de asilo común, estableció un sistema de redistribución financiera para equilibrar las cargas asumidas por los estados miembros. El desplazamiento constante de los refugiados entre los estados miembros aumenta la carga de los estados. Este apoyo financiero comunitario también tenía como objetivo respaldar e incentivar a los estados miembros que lo precisen, para mejorar sus sistemas de acogida y establecer procedimientos de asilo más equitativos y eficaces.

**La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la UE:** En las Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken<sup>342</sup> de 14 y 15 de diciembre de 2001, los Jefes de estado y de Gobierno

---

338 Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia.

339 CEAR, Informe las personas refugiadas en España y Europa, cit., p. 41.

340 Decisión 2000/596/CE del Consejo de 28 septiembre 2000, publicado en el DO L 252 de 6.10.2000.

341 Decisión del Consejo de 2 de diciembre de 2004 por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2005-2010. Diario Oficial L 381 de 28.12.2004.

342 Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken celebrado el 14 y 15 de diciembre de 2001 número 42 “El Consejo Europeo solicita al Consejo y a la Comisión que definan los mecanismos de cooperación entre los servicios encargados del control de las fronteras exteriores y que estudien las condiciones en que podría crearse un mecanismo o servicios comunes de control de fronteras exteriores”.

solicitaron al Consejo y a la Comisión crear medidas necesarias de cooperación que permitieran a los estados miembros reforzar las fronteras exteriores<sup>343</sup>. Posteriormente en el Consejo Europeo de Sevilla se solicitó al Consejo, a la Comisión y a los estados miembros que, cada uno en el marco de sus competencias, llevaran a la práctica las siguientes medidas<sup>344</sup>. Antes de finalizar el año 2002:

- la puesta en práctica de operaciones conjuntas en las fronteras exteriores.
- la puesta en práctica inmediata de proyectos piloto abiertos a todos los estados miembros interesados.
- la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración de los Estados miembros.

y antes de junio de 2003:

- la elaboración de un modelo común de análisis de los riesgos con el objetivo de alcanzar una evaluación común e integrada de los riesgos.
- la fijación de un tronco común de formación para los guardias de fronteras, así como la consolidación de la normativa europea en materia de fronteras.
- la elaboración de un estudio por parte de la Comisión sobre el reparto de cargas entre los Estados miembros y la Unión en relación con la gestión de las fronteras exteriores.

En las Conclusiones del Consejo Europeo de Salónica, se reconoció el avance y la voluntad de todos los estados miembros en establecer una gestión más eficaz de sus fronteras exteriores y a la vez se invitó a la Comisión “a que estudie, a su debido tiempo, inspirándose en la experiencia obtenida a partir de las actividades del Órgano Común, la necesidad de crear nuevos mecanismos institucionales, incluida la posible creación de una estructura operativa comunitaria, para mejorar la cooperación operativa en la gestión de las fronteras exteriores”<sup>345</sup>. De acuerdo a Bermejo Casado el Consejo Europeo abrió en Salónica la puerta para la creación de una estructura comunitaria operativa otorgándole esta tarea a la Comisión para elegir su forma, pero sabiendo cuál era la posición tanto de ésta como del Parlamento Europeo<sup>346</sup>. Estos trabajos dieron como resultado la creación en el año 2004 de la Agencia

---

343 GARCÍA COSO, E., La regulación de la inmigración irregular. Derechos humanos y el control de fronteras en la Unión Europea, Arazandi, Pamplona, 2014, p. 152.

344 Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla de 21 y 22 de junio de 2002, número 31 y 32.

345 Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Salónica, de 19 y 20 de junio de 2003. Conclusión número 14.

346 BERMEJO CASADO, R., “ El proceso de institucionalización de la cooperación en la gestión operativa de las fronteras externas de la UE. La creación de Frontex”, Revista CIDOB d’afers internacionals, 91, 2010, p. 43

Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los estados miembros de la Unión Europea (Frontex) que buscaba dar respuesta coordinada a los estados miembros<sup>347</sup>, no obstante, su entrada en vigor se produjo un año después y rápidamente se hicieron las primeras mejoras con un nuevo Reglamento (CE) n°. 863/2007<sup>348</sup> que incorporó los equipos de intervención rápida en las fronteras. En 2011 se aprobó el Reglamento (UE) n°. 1168/2011<sup>349</sup> por el cual Frontex reforzó su capacidad operativa y de vigilancia a través de la creación del Centro de situación Frontex y, en los últimos tiempos, mediante el establecimiento de Eurosur, un sistema de intercambio de información diseñado para permitir el intercambio casi en tiempo real de datos relativos a las fronteras entre Frontex y los estados miembros pertenecientes a Schengen.

**La ampliación de la competencia de Frontex:** A pesar de las competencias tan amplias que se habían otorgado a Frontex no fueron suficientes debido al número de inmigrantes y refugiados que llegaron a la UE en 2015, cifra que superó el millón de personas. Esta situación llevó rápidamente a tomar medidas algunas de emergencia para poder controlar mejor las fronteras exteriores. En septiembre de 2016 por medio del Reglamento 2016/1624<sup>350</sup> se amplió las funciones. Sus principales funciones son: elaborar una estrategia técnica y operativa para la aplicación de una gestión integrada de las fronteras a escala de la Unión; supervisar el funcionamiento efectivo del control fronterizo en las fronteras exteriores; proporcionar una mayor asistencia técnica y operativa a los estados miembros mediante operaciones conjuntas e intervenciones fronterizas rápidas; garantizar la ejecución práctica de las medidas en una situación que requiera acciones urgentes en las fronteras exteriores, y prestar asistencia técnica y operativa para ayudar en las operaciones de búsqueda y salvamento de personas en peligro en el mar; y organizar, coordinar y realizar operaciones e intervenciones de retorno. También, el Parlamento y el Consejo decidieron cambiar el nombre

---

347 Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

348 Reglamento (CE) n° 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras.

349 Reglamento (UE) n° 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

350 Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n°. 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) no. 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo.

de esta agencia, a partir de esta fecha pasó a denominarse Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.

**La Oficina Europea de Apoyo al Asilo:** En 2009, la Comisión propuso la creación de una Oficina Europea de Apoyo al Asilo. Esta propuesta era la continuación de una petición en el mismo sentido realizada por los estados miembros en el Programa de La Haya de 2005<sup>351</sup>. La oficina Europea de Apoyo al Asilo se adoptó en 2010 con el Reglamento N°. 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo relativo a la creación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA), en su artículo 1 establece que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (denominada en lo sucesivo Oficina de Apoyo) con el fin de contribuir a una mejor implantación del Sistema Europeo Común de Asilo. Con esta agencia se busca reforzar la cooperación práctica en materia de asilo entre los estados miembros y prestar apoyo operativo o coordinar el apoyo operativo con los estados miembros, en particular aquellos cuyos sistemas de asilo y acogida estén sometidos a especial presión<sup>352</sup>. Para el desempeño de sus funciones, la Oficina de Apoyo debe cooperar con otros organismos de la UE, en particular con Frontex, con la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (denominada en lo sucesivo FRA)<sup>353</sup> y con la Red Europea de Migración<sup>354</sup>.

Entre otras medidas tomadas por la Unión Europea para disminuir la presión migratoria, destacamos:

**Los acuerdos de readmisión:** Los acuerdos de readmisión se llevan a cabo ya sea por la UE o por los estados miembros y se ha convertido en una práctica habitual. Estos acuerdos permiten a los estados miembros y a la UE, la expulsión, el retorno o la readmisión de los inmigrantes ilegales, en algunos casos se realizan sin cumplir ninguna formalidad o verificación de cuantos son potenciales solicitantes de asilo.

**Los acuerdos readmisión entre los estados miembros y terceros estados:** Dentro de los acuerdos bilaterales que han celebrado los estados miembros y los terceros estados

---

351 Información disponible en

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2010/7365>, consultado 27/01/2016.

352 Reglamento (UE) n°. 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo. La función de la oficina es reforzar la cooperación práctica de los países de la Unión Europea (UE) en materia de asilo. Publicado DO L 132 de 29.5.2010.

353 La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue creada por el Reglamento (CE) no 168/2007 del Consejo.

354 La Red Europea de Migración se creó por la Decisión 2008/381/CE del Consejo.

podemos destacar: el acuerdo bilateral firmado en secreto por Libia e Italia que ha permitido a Roma vigilar las aguas internacionales y devolver barcos de inmigrantes a Trípoli sin comprobar cuántos posibles refugiados iban en el barco o los acuerdos firmados por el estado español, como los acuerdos de repatriación con Nigeria (2001), Guinea Bissau (2003) y Mauritania (2003), Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria y Readmisión con Gambia (2006), Guinea (2007), Cabo Verde (2008), Mali, (2008), Níger (2008) y Guinea Bissau (2009), un acuerdo para el fomento de la migración legal con Mauritania 2007 y un acuerdo para la prevención de la inmigración ilegal de menores no acompañados con Senegal (2008), con Marruecos<sup>355</sup>; Francia, con Benín, Burkina Faso, Camerún, Cabo Verde, Congo, Gabón, Senegal, Túnez y Mauricio; Grecia tiene un acuerdo de readmisión con Turquía<sup>356</sup>.

**Los acuerdos de readmisión de la Unión Europea y terceros países:** La UE está negociando y celebrando acuerdos de readmisión con los países de origen y de tránsito para el retorno de los migrantes irregulares y coopera con estos países en la lucha contra la trata de seres humanos. Dichos acuerdos incluyen compromisos recíprocos de cooperación entre la UE y terceros países. Se han celebrado negociaciones y han entrado en vigor acuerdos con: Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Rusia, Ucrania, Bosnia y Herzegovina, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Pakistán, Serbia, Moldavia, Georgia, Armenia, Azerbaiyán y Cabo Verde. En febrero de 2014, el Parlamento concedió su aprobación a la celebración de un acuerdo de readmisión con Turquía, que acabó firmándose el 16 de diciembre de ese mismo año. Posteriormente el 18 de marzo de 2016, se firmó un nuevo acuerdo entre la Unión y Turquía por el que se establece, en particular, el retorno a Turquía de todos los inmigrantes irregulares llegados a Grecia a partir del 20 de marzo de 2016<sup>357</sup>. Este acuerdo ha generado un gran debate por ser violatorio de los derechos humanos. Distintos autores coinciden que la UE con esta decisión vulnera el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Convención de Ginebra y la Directiva de Procedimiento para la Concesión de Protección Internacional. Además, no se ha llevado a cabo conforme a los procedimientos establecidos en los artículos 216 y siguientes del Tratado de Funcionamiento

---

355 Información disponible en [cear-euskadi.org](http://cear-euskadi.org), consultado 16/11/2015.

356 AMNISTÍA INTERNACIONAL, Informe el coste humano de la fortaleza europea, violaciones de derechos humanos cometidas en las fronteras de Europa contra personas migrantes y refugiadas, 2014, p. 15.

357 Información disponible en [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.12.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.3.html), consultado el 27/12/2016.

de la UE para los Acuerdos Internacionales<sup>358</sup>. Para De Lucas con este acuerdo no solo se vulnera los tratados internacionales de derechos humanos y de los refugiados, sino que se ha producido un vaciamiento del derecho de asilo en la UE al no respetar el principio de non refoulement, la no devolución a su propio país o a un país tercero no seguro a aquellos que han llegado hasta Europa huyendo de la persecución que les amenaza. Es una decisión contraria a la identidad misma de los europeos que se sustenta en la defensa del estado de derecho y de los derechos fundamentales de cuantos se encuentren bajo la soberanía Europea<sup>359</sup>. También se han firmado otros acuerdos como el Acuerdo de Cotonú<sup>360</sup> firmado entre los estados de la África subsahariana, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus estados miembros, contiene disposiciones específicas sobre la cooperación en materia de inmigración, en particular en el ámbito de la prevención y la lucha contra la inmigración ilegal.

**Los programas de cooperación al desarrollo para una migración mejor gestionado:** Desde los años 90 la Unión Europea ha vinculado migración y desarrollo, con la idea que a más desarrollo menos migrantes llegaran a la UE. En este sentido, ha centrado sus esfuerzos a implementar una serie de programas con terceros países que son los mayores expulsos de inmigrantes hacia Europa<sup>361</sup>.

**La política europea de vecindad:** Este es un proyecto más ambicioso con lo cual la UE pretende llevar a cabo una nueva estrategia en la búsqueda de controlar la inmigración ilegal, con la denominada política europea de vecindad, en adelante (PEV)<sup>362</sup>, la Unión Europea busca contribuir a la estabilidad, prosperidad y desarrollo sostenible de los países fronterizos de la Unión Europea, con el deseo que las personas encuentren un mejor futuro en

---

358 LOPEZ GARRIDO, D., “Análisis Acuerdo UE-Turquía: refugiados sin ley”. Disponible en

<http://ctxt.es/es/20160420/Politica/5505/acuerdo-UE-Turquia-refugiados-inmigracion-grecia-siria-vulneracion-derechos-derecho-asilo.htm>, consultado 29/01/2017.

359 DE LUCAS MARTÍN, F. J., “Sobre el proceso de vaciamiento del derecho de asilo por parte de los Estados de la UE”, *Ars Iuris Salmanticensis*, *Tribuna de Actualidad*, Vol. 4, Junio 2016, p. 25. Disponible en red

[http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/130016/1/Sobre\\_el\\_proceso\\_de\\_vaciamiento\\_del\\_dere.pdf](http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/130016/1/Sobre_el_proceso_de_vaciamiento_del_dere.pdf), consultado 01/03/2017.

360 Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 (Diario Oficial n° L 317, de 15/12/2000), modificado el 25 de junio de 2005 (DO L 209, 11/8/2005) y el 22 de junio de 2010 (DO L 287, 4/11/2010).

361 GARCÍA ANDRADE, P., “La financiación de la dimensión exterior de la política migratoria de la UE: ¿Migración o Desarrollo?” en SOLANES CORELLA, Á., LA SPINA, E., *Políticas migratorias, asilo y derechos humanos, un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 146-186.

362 Información disponible en [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/eastern\\_europe\\_and\\_central\\_asia/rx0033\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/rx0033_es.htm), consultado el 05/04/2014.

sus propios países y se disminuía la inmigración. Dentro del programa hacen parte países vecinos tanto del sur como del este. Así son parte del PEV: Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, Territorio Palestino Ocupado, Siria, Túnez y Ucrania. En 2006 se adoptó el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)<sup>363</sup>, dentro de su principal objetivo estaba apoyar la reforma y reforzar la capacidad en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior, comprendía aspectos como la migración y el asilo, así como la readmisión y la lucha contra el tráfico de seres humanos<sup>364</sup>. El IEVA vino a sustituir el programa sobre medidas de acompañamiento financiera y técnica (MEDA)<sup>365</sup> y (TACIS)<sup>366</sup>. Estos programas de apoyo se habían implementado desde el año 2004. El programa TACIS estaba dedicado a fomentar la democratización, la consolidación del estado de derecho y la transición hacia la economía de mercado de los nuevos estados independientes (NEI) constituidos tras la desmembración de la Unión Soviética. Hacían parte: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Kazajistán, Kirguizistán, Moldavia, Mongolia, Uzbekistán, Rusia, Turkmenistán, Tayikistán y Ucrania<sup>367</sup>.

El programa MEDA tenía como objetivo la cooperación y asistencia técnica en el ámbito de las migraciones y de la lucha contra las migraciones clandestinas, incluidas la repatriación de residentes ilegales. Los países beneficiarios de este programa originalmente eran Argelia, Armenia, Malta, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina, Siria, Túnez y Turquía<sup>368</sup>.

---

363 Se estableció por el Reglamento núm. 1638/2006, de 24 de octubre de 2006, DO L 310, de 9/11/2006.

364 GARCÍA ANDRADE, P., “La financiación de la dimensión exterior de la política migratoria de la UE: ¿Migración o Desarrollo?”, en SOLANES CORELLA, Á., LA SPINA, E., Políticas migratorias, asilo y derechos humanos, un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España, cit., p. 156.

365 Reglamento (CE) n° 1488/96 del Consejo, de 23 de julio de 1996, relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea. El Reglamento MEDA es el instrumento principal de la cooperación económica y financiera de la asociación euromediterránea. El programa, puesto en marcha en 1996 (MEDA I) y modificado en 2000 (MEDA II), permite a la Unión Europea (UE) aportar una ayuda financiera y técnica a los siguientes países del sur del Mediterráneo: Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Territorios Palestinos, Túnez y Turquía. El programa MEDA sustituye a los distintos protocolos financieros bilaterales existentes con los países de la cuenca mediterránea. Se inspira en los programas Phare y Tacis, en particular, en términos de transparencia e información.

366 GARCÍA ANDRADE, P., “La financiación de la dimensión exterior de la política migratoria de la UE: ¿Migración o Desarrollo?” en SOLANES CORELLA, Á., LA ESPINA, E., Políticas migratorias, asilo y derechos humanos, un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España, cit., pp. 153-155.

367 Aprobado por el Reglamento (CE, Euratom) n° 99/2000 del Consejo, de 29 de diciembre de 1999, relativo a la concesión de asistencia a los Estados socios de Europa Oriental y Asia Central.

368 El programa MEDA fue creado por el Reglamento núm. 1488/96, DO L189, 30/7/1996, versión consolidada de 28 de diciembre de 2005.

En 2004 también se creó el programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (AENEAS)<sup>369</sup>, el cual brindaba asistencia técnica y financiera a los países que cooperen en materia de inmigración y asilo. Este programa debía cumplirse en el periodo 2004-2008, contaba con un presupuesto de aproximadamente doscientos cincuenta millones de euros. De acuerdo al artículo 2.1 del Reglamento 491/2004 el programa pretendía alcanzar los siguientes objetivos: a) desarrollar su legislación en el ámbito de la inmigración legal, en especial en lo que respecta a las normas de admisión, a los derechos y el estatuto de las personas admitidas, a la igualdad de trato de los residentes legales, a la integración y la no discriminación y a las medidas de lucha contra el racismo y la xenofobia; b) desarrollar la migración legal con arreglo a un análisis de la situación demográfica, económica y social imperante en los países de origen y de acogida y de la capacidad de recepción de los países de acogida, así como elevar el grado de conciencia que el público tiene acerca de las ventajas de la migración legal y las consecuencias de la migración ilegal; c) desarrollar su legislación y sus prácticas nacionales por lo que se refiere a la protección internacional, en especial con objeto de cumplir lo dispuesto en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y en el Protocolo de 1967 y otros instrumentos internacionales pertinentes, garantizar el respeto del principio de no devolución y mejorar la capacidad de los terceros países de que se trate en los que entren solicitantes de asilo y refugiados; d) establecer en los terceros países de que se trate una política eficaz y preventiva en la lucha contra la migración ilegal, incluida la lucha contra la trata de seres humanos y el tráfico ilegal de inmigrantes, y elaborar la legislación pertinente; e) facilitar la readmisión, en el más estricto respeto de la legalidad, y la reintegración duradera en el tercer país de que se trate de las personas que hayan entrado o permanecido ilegalmente en el territorio de los estados miembros o de las personas que hayan finalizado sin éxito el procedimiento de solicitud de asilo en la Unión Europea o que hayan gozado de protección internacional en ella.

En 2006 se aprueba un nuevo Reglamento (CE) n°. 1905/2006<sup>370</sup> para financiar una serie de programas temáticos y a la vez se deroga el Reglamento 491/2004 que regulaba el programa AENEAS. El artículo 16.1 establece “que el objetivo del programa temático sobre

---

369 Reglamento (CE) n° 491/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (AENEAS), DO L 80, de 18/3/2004.

370 Reglamento (CE) n°. 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo, DO L 387/41, de 27/12/2006.



cooperación con los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo consistirá en apoyar a dichos países en sus esfuerzos por lograr una mejor gestión de los flujos migratorios en todas sus dimensiones”. Estos programas temáticos se desarrollaron en el periodo de 2007-2013, con un presupuesto de trescientos ochenta y cuatro millones de euros<sup>371</sup>.

En definitiva, todos estos programas están enfocados a reforzar las capacidades de los países de origen o de tránsito de las migraciones, en otras palabras, se les apoya para que realicen mejor la vigilancia de sus fronteras, contengan la inmigración ilegal y tengan más disposición para acoger a los que devuelve o deniega la entrada la Unión Europea.

## **6. RECAPITULACIÓN**

Hemos visto que los temas de inmigración y asilo no fueron incluidos en los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas sino que fueron incorporados posteriormente. Se puede decir que se comenzó a tratar los temas de inmigración y asilo en 1986 con el Acta Única que creó las bases para una Unión Europea sin fronteras interiores, garantizó la libertad de personas, mercancías y capitales dentro de la UE.

Una vez eliminadas las fronteras interiores se requería la adopción de nuevos instrumentos que garantizaran la seguridad interior. Las primeras medidas que se tomaron fueron la de reforzar las fronteras exteriores para evitar la inmigración ilegal, el terrorismo, la trata de personas, entre otras amenazas. A partir de los años 90 se pusieron en práctica políticas de control mucho más restrictivas. Entró en vigor el Convenio Schengen de 1990 y el Convenio de Dublín de 1990 que estableció el estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en alguno de los estados miembros de las Comunidades Europeas.

También vimos que en la década de los noventa surgieron nuevas situaciones que aumentaron el número de refugiados e inmigrantes, varios países subdesarrollados atravesaban una fuerte crisis económica y de violencia, estalló el conflicto en la antigua Yugoslavia. La UE no estaba en esos momentos preparada para acoger refugiados en masa, países como Alemania se vieron desbordados por el número importante de refugiados que llegaron a este país. Esta situación obligó a la Europa Comunitaria a poner los temas de

---

371 GARCÍA ANDRADE, P., “La financiación de la dimensión exterior de la política migratoria de la UE: ¿Migración o Desarrollo?” en SOLANES CORELLA, Á., LA ESPINA, E., Políticas migratorias, asilo y derechos humanos, un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España, cit., pp. 149-164.

inmigración y asilo como prioritarios en su agenda. Así que la inmigración y el derecho de asilo se incorporaron por primera vez en el Tratado de Maastricht de 1992 dentro del tercer pilar<sup>372</sup> y en 1997 con el Tratado de Ámsterdam estos temas pasan de la mera cooperación intergubernamental a convertirse en parte del derecho comunitario. El Tratado de Ámsterdam otorga nuevas competencias y capacidades a la UE en materia de inmigración, asilo y controles fronterizos<sup>373</sup>. Incorpora el Acervo Schengen a la Unión Europea y se inicia la armonización de estas materias. En octubre de 1999 en Tampere, los Jefes de estado y presidentes de gobierno de los estados miembros establecieron la creación de un Sistema Europeo Común de Asilo basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra y el principio de no devolución.

Posteriormente y para continuar con los objetivos de Tampere se adoptó el programa de la Haya para el periodo 2005-2010 con el cual se buscaba la creación de un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme válido en toda la Unión. Sin embargo, el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo de 2008 determinó que subsistían fuertes disparidades entre los estados miembros en cuanto a la concesión de protección e instó a continuar con el compromiso de construir una Europa de asilo. Así que se adoptó el programa de Estocolmo para el periodo 2010-2014, donde se reiteró el compromiso a más tardar al año 2012 de establecer un procedimiento común de asilo y un estatuto de refugiado uniforme, de conformidad con el artículo 78 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Por su parte el Tratado de Lisboa, volvió a consagrar el objetivo de desarrollar una política común para garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios dentro de la UE. Además, otorgó carácter jurídicamente vinculante a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la cual garantiza el derecho de asilo y la no devolución conforme a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Igualmente vimos que se ha promulgado una serie de directivas y reglamentos que vienen a complementar el derecho originario. Así la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo

---

372 SÁNCHEZ LEGIDO, A., “A propósito de la nueva ley de asilo” en TRUJILLO PEREZ, A. J., ORTEGA TEROL, J. M., Inmigración y asilo problemas actuales y reflexiones al hilo de la nueva ley, cit., p. 13.

373 OLESTI RAYO, A., “Las políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración”, Revista de derecho constitucional europeo, 2008, no 10, p. 17.

equitativo entre los estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida; la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la cual se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los estados miembros; la Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida; la Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.

Ante la continua disparidad en el reconocimiento del derecho de asilo, la acogida y los procedimientos de protección, entre 2011 y 2013 se refundieron la mayor parte de estas directivas y reglamentos con el objetivo de continuar en la instauración del Sistema Común de Asilo, sin embargo, la mayor debilidad del SECA se encuentra en la falta de cumplimiento de los estados miembros a la hora de trasponer y aplicar las directivas. La mayoría de los estados hacen la transposición de las directivas tardíamente, España es un buen ejemplo de ello. El primer paquete de directivas que se dictaron entre 2003 y 2005 la transpuso en 2009 y el nuevo paquete de directivas que se refundió en 2013 aún está pendiente de la incorporación al derecho nacional español.

La UE y los estados miembros poca respuesta han dado al problema de los refugiados, especialmente ante el aumento de refugiados que comenzó a partir del año 2011 con el inicio de las revueltas árabes y se incrementó por el agravamiento de varios conflictos como el de Siria, Iraq, Yemen, entre otros. Una vez más se puso en tela de juicio la fragilidad del sistema de asilo en la UE, porque en vez de buscar soluciones para cumplir con las obligaciones adquiridas se apresuró a tomar medidas para frenar los flujos migratorios, algunas de estas medidas contrarias a derecho. Se le otorgó mayores competencias y recursos a Frontex. En marzo de 2016 la UE firmó un acuerdo con Turquía para la devolución de los inmigrantes que lleguen de forma irregular a las islas griegas.

Además, vimos que el objetivo de armonizar el derecho de asilo en el conjunto de los estados miembros aun es un objetivo lejano de alcanzar. Varios de los estados miembros aplicaron sus propias normas ante el aumento de refugiados de los últimos años. Suecia incremento los controles migratorios exigiendo a las compañías de transporte que verificaran

la identidad de los ocupantes de sus vehículos. De no hacerlo, se exponían a multas de hasta 50.000 coronas suecas por pasajero<sup>374</sup>. Por su parte Dinamarca aprobó una reforma legal que autoriza la confiscación de bienes a los refugiados que excedan los 1.340 euros, además restringió la reagrupación familiar<sup>375</sup>. Hungría es otro país que blindó sus fronteras con la construcción de vallas y el aumento de policías en las fronteras<sup>376</sup>. Esta situación obligó a la UE a tomar medidas urgentes para hacer frente a la crisis humanitaria, especialmente para descongestionar a los estados que reciben más presión migratoria. Después de tantos debates entre la UE y los estados miembros se logró acordar que los estados se comprometieran a recibir desde Grecia e Italia a unos 160.000 refugiados y a unos 20.000 de fuera de la UE en los programas de reasentamiento (tema que volveremos a ver más adelante).

---

374 “Suecia y Dinamarca toman medidas para contener la entrada de migrantes”, El Tiempo, de 4 de enero 2016. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16472354>, consultado 29/03/2017.

375 OTERO, L., El Parlamento danés aprueba la confiscación de bienes a los refugiados, El País, 26 de enero 2016. Disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/26/actualidad/1453796798\\_630517.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/26/actualidad/1453796798_630517.html), consultado 29/03/2017.

376 NAGY, M., “Hungría termina su kilométrica valla anti-inmigrantes”, El Mundo, 28/08/2015. Disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2015/08/29/55e1f60c268e3e83128b4578.html>, consultado 28/03/2017.

## **CAPÍTULO 5**

### **1. EL CONJUNTO NORMATIVO EN ESPAÑA SOBRE EL ASILO**

Hasta ahora hemos recogido en este trabajo la normativa internacional que afecta a un derecho en particular. Partimos de una concepción sociológica de los derechos que apunta a su ejercicio y a su efectividad. El análisis de la normativa nos interesa sobre todo para identificar qué obligaciones resultan de la suscripción de tratados relativos al asilo, qué sucede cuando éstas (algunas o todas) resultan incumplidas. Básicamente podemos resumir que, a grandes rasgos, hemos observado ya la carencia, por parte de las grandes instituciones que promulgan la regulación jurídica básica sobre el derecho de asilo (art. 14 DUDH y otros), que éstas carecen de capacidad coactiva tanto para imponer el monopolio de la violencia legítima en todo el mundo como para amenazar seriamente a los estados que incumplen sus obligaciones relativas a los derechos de los refugiados.

¿Y en un segundo nivel, el de los sistemas regionales de protección, el africano, interamericano y el europeo? ¿Pueden estos garantizar situaciones estables de paz o el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho de asilo? De acuerdo con lo visto, tampoco. Por la misma razón. Luego, ¿de quién va a depender la efectividad de la norma? Básicamente, de que cada estado asuma su responsabilidad en garantizar el derecho de asilo a los demandantes. Y la cuestión es que ahí hay unas diferencias enormes entre unos estados y otros. Más tarde trazaremos una comparativa entre estados europeos.

En este capítulo vamos a tratar la normativa que ha desarrollado España en materia de asilo para las personas que buscan protección. Analizaremos brevemente las normas antes de la Constitución de 1978 y las normas que se han promulgado con posterioridad a ella hasta nuestros días. Igualmente estudiaremos la influencia de la Unión Europea (UE) en la normativa española en asuntos de migración y asilo, como estado miembro y la incorporación de las directivas en la legislación española y las leyes promulgadas desde la constitución del 78 hasta nuestros días, especialmente la ley actual, es decir, la ley 12/2009 de 30 de octubre.

## 2. ANTECEDENTES: RECONOCIMIENTO JURÍDICO DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA

Para entender cuándo comienza el reconocimiento moderno de los extranjeros en España, y desde una perspectiva histórica muy amplia, nos podríamos trasladar hasta el año 1800 aunque en aquella época el reconocimiento para los extranjeros era, por supuesto, muy distinto al que conocemos hoy, y especialmente lo era respecto al que se ofrece a la categoría histórica de lo que hoy llamamos «extranjeros» y, en menor medida, «refugiados». La cuestión venía dada, sobre todo, por circunstancias económicas y aludía a requisitos para establecimientos y a cuestiones de residencia. Así en la Constitución de 1812 se incluyeron pequeñas referencias o condiciones para que un extranjero pudiera fijar su residencia en territorio español, como lo recogía el artículo 20 que decía que para “ser español debía haber traído o fijado alguna invención o industria apreciable”.

Posteriormente en el código de comercio de 1829, en su artículo 18, también se hacía referencia al comercio de los extranjeros; en 1852 se aprobó el Real Decreto de 17 de noviembre, que adoptó el principio de igualdad en el caso de extranjeros domiciliados en el ejercicio del comercio por mayor y menor y por su parte la Constitución de 1869 en el artículo 25 decía que todo extranjero podrá establecerse libremente en territorio español, ejercer su industria o dedicarse a cualquier profesión para cuyo desempeño no exija las leyes título de aptitud<sup>377</sup>.

Aunque parece que hoy en día al igual que en la antigüedad tienen mayor facilidades de acceso al territorio español los inmigrantes que aporten ciertos beneficios a España, hacemos esta afirmación de acuerdo a lo que establece la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, artículo 61 entrada y permanencia en España por razones de interés económico, punto 1) “Los extranjeros que se propongan entrar o residir, o que ya residan, en España verán facilitada su entrada y permanencia en territorio español por razones de interés económico de acuerdo con lo establecido en esta sección, en aquellos supuestos en los que acrediten ser: a) Inversores, b) Emprendedores, c) Profesionales

---

377 TRINIDAD GARCIA, M. L., ROBLES ALMECIA, J. M., FUENTES MAÑAS, J. B., Guía jurídica de extranjería, asilo y ciudadanía de la Unión, Comares, Granada, 2002, p.1.

altamente cualificados, d) Investigadores, e) Trabajadores que efectúen movimientos intraempresariales dentro de la misma empresa o grupo de empresas”<sup>378</sup>.

Ya en el siglo XX, aunque de una forma muy frágil se ve como comienza a germinar una cierta protección de los refugiados, una muestra de ello es la acogida de ciudadanos cubanos en los años sesenta, que venían a España en tránsito, principalmente hacia Estados Unidos, a través del programa de la Comisión Interministerial pro Bienestar Infantil y Social (CIBIS), que actuaba juntamente con ACNUR, y cuyo programa fue ejecutado por Caritas y Cruz Roja. España mantuvo un sistema de puertas abiertas para los cubanos. El gobierno de Franco, exigía unos requisitos mínimos para otorgarles visado, como pagar solamente 3 pesos cubanos y demostrar que tenían algún pariente o amigo que los reclamaba, sin más garantías bancarias ni dinero. Igualmente, los hijos, nietos o sobrinos de españoles podían venir a España sin apenas cumplir requisitos. En 1973 se calcula que había en España doce mil inmigrantes cubanos<sup>379</sup>.

Cabe destacar, que para este periodo llegaron refugiados chilenos, argentinos y uruguayos, pero la mayoría de ellos se acogieron a la Ley 118/1969<sup>380</sup> que regulaba la situación de los trabajadores extranjeros. Esta ley era muy beneficiosa y ofrecía un trato privilegiado a los latinoamericanos y a otros ciudadanos de las antiguas colonias españolas en lo relacionado al permiso de trabajo<sup>381</sup>. Hacia a los años setenta y comienzos de los ochenta, además, de los refugiados latinoamericanos, llegaban refugiados de otros continentes, el gobierno se había comprometido a acoger a un grupo importante de refugiados indochinos<sup>382</sup>.

También surgieron diferentes organizaciones que prestaban asistencia y asesoramiento a los refugiados. La primera organización que se creó fue la Comisión Católica Española de Migración en 1956 y desde 1974 Cruz Roja inició sus programas de asistencia

---

378 Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, publicada en el BOE, núm. 233 de 28 de Septiembre de 2013.

379 GARCÍA-MONTÓN, I., “La emigración cubana a España, 1960-1992”, Revista Complutense de Historia de América, 1997, vol. 23, pp. 276 y 278.

380 Ley 118/1969, de 30 de diciembre, sobre igualdad de derechos sociales de los trabajadores de la Comunidad Iberoamericana y Filipinas empleados en el territorio nacional. Publicada en el BOE núm. 313, el 31 de diciembre de 1969.

381 Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, Informe sobre la inmigración y el asilo en España. Aprobado en la Sesión Plenaria celebrada en Madrid el 22 de octubre de 1997, p. 76.

382 En 1979 llegó a España el primer contingente de refugiados indochinos que se había comprometido acoger el gobierno. Este primer grupo estaba formado por 342 refugiados, ABC, Hemeroteca, 21 de diciembre de 1979, disponible en <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1979/12/21/029.html>, consultado 18/11/2016.

para los refugiados. En 1983 se crea el Servicio Social de Refugiados, Asilados y Desplazados (SERAD), el Centro del Servicio Social de Refugiados, Asilados y Desplazados (CESERAD), cuyas funciones se establecieron con la creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales. Estas organizaciones tenían la función de determinar las personas beneficiarias de la protección y de distribuir las partidas dedicadas a la atención de los refugiados<sup>383</sup>.

Si bien es cierto que las normas que se promulgaron en esta época no estaban enfocadas en la protección de los refugiados, sino que estaban dedicadas a regular la condición de los trabajadores extranjeros, no se puede desconocer que beneficiaron a los refugiados y fueron los primeros pasos hacia la protección de los derechos humanos de los extranjeros.

### **3. EL DERECHO DE ASILO DESDE LA ADHESIÓN DE ESPAÑA A LOS TRATADOS INTERNACIONALES**

El año 1978 fue transcendental para el reconocimiento de los derechos fundamentales en España en general y especialmente para los derechos de los refugiados, por una parte la adhesión a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967 que se llevó a cabo el día 22 de julio de 1978<sup>384</sup> y por otra el paso a la democracia con la aprobación de la Constitución Española (CE), que viene a incorporar una serie de derechos y libertades como el estado de derecho, el estado democrático y el estado social, basado en los valores superiores de su ordenamiento jurídico como la libertad, la justicia y la igualdad.

Otro punto a destacar fundamental para el desarrollo de los derechos humanos fue la incorporación de la Declaración Universal de Derechos Humanos en la Constitución Española, artículo 10.2 que dice que *“las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”*.

---

383 GARCÍA-MONTÓN, I., “La emigración cubana a España, 1960-1992”, cit., pp. 282-283.

384 Adhesión de España a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967. BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978. Corrección de errores en BOE núm. 272, de 14 de noviembre de 1978.



Por su parte el artículo 96.1 de la CE establece “*que los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones solo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del derecho internacional*”.

España desde 1977 es miembro del Consejo de Europa y ratificó el CEDH el 4 de octubre de 1979<sup>385</sup>. Con lo cual, también está sujeta con fuerza vinculante a las resoluciones jurisprudenciales del TEDH. Posteriormente el 2 de junio de 1982, España ratificó el Acuerdo Europeo sobre exención de visados para los refugiados, hecho en Estrasburgo el 20 de abril de 1959<sup>386</sup> y el 19 de junio de 1990, ratifica el acuerdo de adhesión del Reino de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, artículos 28 a 38<sup>387</sup>. Además, en 1986 paso hacer parte de la Comunidad Económica Europea. A partir de este momento España no solo debe cumplir los tratados internacionales, sino que debe incorporar en su legislación nacional toda la normativa referente a los derechos humanos tanto para los ciudadanos comunitarios como para los extracomunitarios.

#### **4. LOS DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

Con la promulgación de la Constitución Española de 1978<sup>388</sup> se reconoció derechos fundamentales a los extranjeros tal como lo consagra el artículo 10.1 de la Constitución que determina que la “dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamentales del orden político y de la paz social”. Y no podría ser de otra manera en un estado democrático, de derecho, donde la libertad y la justicia<sup>389</sup> constituyen todo un marco político y jurídico para nacionales y extranjeros.

---

385 Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente. Publicado en BOE, núm. 243, de 10 de octubre de 1979.

386 Ratificación del Acuerdo Europeo sobre exención de visados para los refugiados. Publicado BOE núm. 174, de 22 de julio de 1982.

387 Adhesión al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen BOE núm. 81, de 5 de abril de 1994. Corrección de erratas en BOE núm. 85, de 9 de abril.

388 Aprobación de Constitución Española. Publicado BOE de 29 de diciembre 1978.

389 Artículo 1, de la Constitución Española de 1978.

**Una breve mirada al régimen jurídico de los extranjeros:** El reconocimiento de los derechos de las personas extranjeras se concreta en la Constitución en el artículo 13.1 que establece que los extranjeros gozaran en España de las libertades públicas conforme a los tratados y la ley. Este mandato constitucional no se llevó a cabo hasta 1985 cuando se promulgó la Ley Orgánica 7/1985, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. A finales de los años 90 debido al importante número de inmigrantes que llegaron a España, surgieron grandes debates por la gestión de la inmigración, lo que llevó a realizar constantes reformas. Así la primera reforma vino con la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que fue modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre; Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre; y Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre.

Aunque nuestro tema de estudio no es el de la migración damos una pequeña mirada al ordenamiento jurídico de esta categoría ya que hoy en día inmigrantes y refugiados se encuentran en íntima conexión en la práctica, viajan juntos, se acogen al régimen que más les conviene (o pueden). Este aumento de la migración mixta para algunos autores está relacionado con los obstáculos que tienen que superar para cruzar las fronteras<sup>390</sup>. Así en los países que hay menos obstáculos para la entrada de los extranjeros también hay menos restricción para los refugiados, mientras que en los países de difícil acceso para los extranjeros mayores dificultades encuentran los refugiados<sup>391</sup>. Por otro lado en España la ley 12/2009, de 30 octubre reguladora del derecho de asilo y protección subsidiaria, remite a los solicitantes de asilo a la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero en cuanto: asistencia jurídica, satisfacción de las necesidades básicas, permiso de residencia y trabajo para quienes adquieren el estatuto de refugiado. Por su parte la Convención de Ginebra determina que los derechos reconocidos a los refugiados nunca pueden ser inferiores a los derechos reconocidos a los extranjeros que se encuentren legalmente en un estado parte de la Convención de Ginebra. En definitiva los refugiados e inmigrantes se encuentran en la práctica en íntima conexión.

---

390 MERINO SANCHO, V., "Implications of the Debate on Irregular Migration in the European and Spanish Asylum Regime", *Migraciones Internacionales*, Vol. 7, nº 2, 2013, pp. 101-125.

391 GARCÍA MAHAMUT, R., «El nuevo régimen jurídico del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en España a la luz de la Ley 12/2009, de 30 de octubre: principales novedades y desafíos», en GARCÍA MAHAMUT, R., GALPARSORO, J., *La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Taravilla, Madrid, 2010, p. 21.

**El conjunto normativo del derecho de asilo:** El derecho de asilo quedó regulado en el artículo 13.4<sup>392</sup> el cual estipula que la ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países que sufran persecución podrán gozar del derecho de asilo en España. Sin embargo, el desarrollo y todo lo que implica esta institución lo dejó al desarrollo legislativo, esto es, el legislador español no incluyó el derecho de asilo como “un derecho fundamental sino como un derecho de configuración legal”<sup>393</sup>. Esta decisión de los constituyentes primarios ha permitido varias interpretaciones como la poca importancia que ha dado el constituyente a las medidas que tienen que ver con la eficacia real del derecho al asilo, dejando que su regulación se vea afectada por las diferentes circunstancias sociales y políticas de cada momento, otros piensan que “su escueta redacción deja un margen de maniobra suficientemente amplio como para que las necesidades que se planteen en cada momento histórico no la dejen obsoleta”<sup>394</sup>. Santolaya Machetii, nos recuerda que este margen tan amplio otorgado al legislador debe ser inmediatamente matizado, debido a los tratados y acuerdos que ha ratificado España entre ellos la Convención de Ginebra que marca las directrices mínimas a seguir, siempre podrá mejorarlas a favor de los refugiados<sup>395</sup>. Sin embargo, para otros como López Garrido entienden que el derecho de asilo en España es un derecho plenamente constitucionalizado, que goza de todas las garantías jurídicas que otorga el ordenamiento jurídico español<sup>396</sup>. Posteriormente, el Tribunal Constitucional, se pronunció sobre este asunto, por motivo de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Defensor del Pueblo el 23 de agosto de 1994, el cual dice que:

*Atendiendo a la ubicación sistemática del precepto en el texto constitucional (...), no estamos ante un derecho fundamental de los enunciados en el Capítulo II del mismo Título I de la Constitución. Estamos, propiamente, ante un mandato constitucional para que el legislador configure el estatuto de quienes se dicen perseguidos y piden asilo en España. Los*

---

392 Un análisis de normas precedentes en materia de asilo en SANTOLAYA MACHETTI, P., El derecho de asilo en la Constitución Española, Lex Nova, Valladolid, 2001; PÉREZ SOLA, N., La regulación del derecho de asilo y refugio en España, cit., p. 75 y ss.

393 SANTOLAYA MACHETTI, P., “Interpretación de la definición de refugiado y situaciones equiparables de protección” en POLO GUARDO, R., CARMONA MUÑOZ, V. (Coords), Guía sobre el derecho de asilo, p. 27.

394 MARTÍN ARRIBAS, J. J., Los estados europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo, cit., p. 274.

395 SANTOLAYA MACHETTI, P., “Interpretación de la definición de refugiado y situaciones equiparables de protección” en POLO GUARDO, R., CARMONA MUÑOZ, V. (Coords), cit., p. 27.

396 LÓPEZ GARRIDO, D., El derecho de asilo, cit, p. 138.

*derechos del solicitante de asilo -o del ya asilado- serán, entonces, los que establezca la Ley*<sup>397</sup>.

Con este mandato constitucional se abrió una puerta de esperanza, al menos formal, para las personas que llegan a España en busca de protección. Esta protección se complementa y garantiza con la presencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados que en 1979 estableció la Representación del ACNUR en Madrid<sup>398</sup>, al frente de la cual se encuentra un Representante del Alto Comisionado. Su presencia en España se regula mediante un acuerdo de Sede con el Ministerio de Asuntos Exteriores<sup>399</sup>.

Debido a que no se promulgó ninguna norma y los refugiados continuaban llegando en 1979 se dictó una Orden Ministerial sobre la regulación del procedimiento del asilo<sup>400</sup>, pero la mayoría de refugiados, especialmente los latinoamericanos y otros ciudadanos de las antiguas colonias españolas continuaron acogidos a la Ley 118/1969 por considerar que recibían un trato privilegiado en cuanto al permiso de trabajo. Esta huida de los refugiados a la ley de extranjería se presentó hasta 1984 cuando se promulgó la primera Ley de Asilo y se derogó la ley 118/1969<sup>401</sup>.

**El cumplimiento del legislador del mandato constitucional:** El desarrollo normativo sobre la protección internacional corresponde exclusivamente al estado español por razón de la soberanía que ostenta<sup>402</sup> como lo determina la Constitución en el artículo 149.1 el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 2ª) “Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”.

Desde que se incorporó el derecho de asilo en la Constitución Española se tuvo que esperar varios años, hasta 1984 cuando se dio cumplimiento al mandato constitucional y se aprobó por primera vez la Ley de Asilo en España, la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora

---

397 Sentencia 53/2002, de 27 de febrero de 2002. Recurso de inconstitucionalidad 2994/94. Promovido por el Defensor del Pueblo contra el apartado 8 del artículo único de la Ley de Cortes Generales 9/1994, de 19 de mayo, que modificó un precepto de la Ley reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado de 1984. Fundamento Jurídico nº. 4.

398 Información disponible en <http://acnur.es/quienes-somos/acnur-espana>. Consultado el 12 de diciembre 2013.

399 Información disponible en <http://www.un.org>. Consultado 16 de enero de 2014.

400 Orden de 16 de mayo de 1979 por la que se regula provisionalmente el reconocimiento de la condición de refugiado en España. BOE de 24/05/1979.

401 Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, Informe sobre la inmigración y el asilo en España. Aprobado en la Sesión Plenaria celebrada en Madrid el 22 de octubre de 1997, p. 76.

402 BASSOLS COMA, M., SERRANO ALBERCA, J. M., “El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150, 2: análisis de la delegación en materia de las competencias estatales exclusivas”, Revista de Administración Pública Núm. 97, Enero-abril, 1982, p. 38.

del derecho de asilo y de la condición de refugiado. Esta ley fue de indiscutible utilidad para el momento como instrumento regulador de los mecanismos de reconocimiento de la condición de refugiado, posteriormente, tras diez años de vigencia y el reclamo de la doctrina y los operadores jurídicos se llevo a cabo la primera reforma, mediante la Ley 9/1994, de 19 de mayo, que modifico la Ley 5/1984<sup>403</sup>, sin embargo, con el paso de los años y la aparición de nuevas situaciones y exigencias por parte de la Unión Europea que requerían de una adaptación de las normas, se aprobó la ley 12/2009<sup>404</sup>, de 30 de octubre reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria<sup>405</sup>, esta reforma debía satisfacer adecuadamente las necesidades derivadas de la incorporación del amplio conjunto de actos normativos de la Unión Europea, como reflejar de modo adecuado las nuevas interpretaciones y criterios surgidos en la doctrina internacional y en la jurisprudencia de los órganos supranacionales como el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), con el objeto de mejorar las garantías de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional<sup>406</sup>. Ley que veremos a continuación en el siguiente apartado de una forma más detallada tratando de dejar apuntado lo que afecta a los institutos y garantías relacionadas con su realización, esto es, con su eficacia real.

## **5. LA COMUNITARIZACIÓN DEL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA LA NUEVA LEY 12/2009, DE 30 DE OCTUBRE**

España como estado miembro de la UE cada vez más ha tenido que ir adaptando su legislación interna al derecho comunitario y no podía ser de otra manera en materia de inmigración y asilo. A partir de 1997 con el Tratado de Ámsterdam que se comunitarizó las materias de inmigración y asilo se le otorgó mayores competencias a la UE, pero a la vez exigía mayores compromisos y coordinación por parte de los estados miembros para la adopción de las disposiciones emanadas por la UE, especialmente con el objetivo de

---

403 PÉREZ SOLA, N., La regulación del derecho de asilo y refugio en España, cit., p. 101 y ss. FORGET, J. C., “Práctica europea y española en materia de asilo” en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., (Edición), et al., Extranjería e inmigración España y la Unión Europea, Colección Escuela Diplomática N°. 3, 1998, p. 93 y ss.

404 Ley 12/2009, BOE, núm. 263.

405 ORTEGA TERON, J. M., “Asilo y refugio en Europa, de la vocación protectora al temor al otro y a la pulsión por la seguridad” en TRUJILLO PÉREZ, A. J., ORTEGA TEROL, J. M. (Coords.), Inmigración y asilo, problemas actuales y reflexiones al hilo de la nueva Ley, cit., pp. 9-10.

406 PAUNER CHULVI, C., “La unidad familiar en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección social subsidiaria”, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Núm. 95, 2011, p. 102.

establecer un Sistema Común de Asilo en el conjunto de la UE. Este proceso se inició en las Conclusiones de Tampere de 1999 y está en constante evolución (tema que vimos anteriormente).

En 2009 el gobierno promulgaba la nueva ley de asilo, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, la cual tenía objetivos diferentes a las anteriores leyes, ya que se hacía necesaria la adecuación al ordenamiento comunitario. Con esta reforma se derogó las anteriores leyes que obedecieron a razones muy distintas. La primera ley, la Ley 5/84 fue necesaria para suplir un vacío existente sobre los refugiados, ya que España no era tierra de acogida sino de exilio, situación que cambió con la entrada de la democracia. La segunda reforma se hizo en 1994, para subsanar las complicaciones y corregir los problemas técnicos que había en la aplicabilidad de la primera ley. Una de las mayores necesidades era suprimir la dualidad entre las figuras de asilo, cuya protección era graciable por parte del estado basada en la soberanía nacional y exenta de control y el refugio, que era un derecho subjetivo para los que estaban bajo el paraguas de la Convención de ginebra, por otro lado, se hacía necesario mejorar los procedimientos para limitar el abuso del derecho de asilo por quienes no hacían parte de esta categoría<sup>407</sup>.

La nueva Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria vino a suplir los vacíos en una sociedad en constante evolución como la española que había pasado de ser tierra de emigrantes a convertirse en un país que atraía a inmigrantes tanto voluntarios como involuntarios. Hay que destacar, que con esta ley se transponen las siguientes Directivas: la Directiva 2004/83/CE<sup>408</sup>, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida; la Directiva 2005/85/CE<sup>409</sup>, del Consejo, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado; y el Capítulo V de la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho de reagrupación familiar relativo a los refugiados.

---

407 SÁNCHEZ LEGIDO, A., “A propósito de la nueva ley de asilo” en TRUJILLO PEREZ, A. J., ORTEGA TEROL, J. M., Inmigración y asilo problemas actuales y reflexiones al hilo de la nueva ley, cit., pp.11-12.

408 Diario Oficial Unión Europea 304/2004, fecha de Consulta 30 de septiembre de 2011.

409 Directiva disponible en Diario Oficial de la Unión Europea L 326/13, de 13 de diciembre de 2005. Corrección de errores en Diario Oficial de la Unión Europea L 236/35, de 31 de agosto de 2006, consulta 26 de febrero 2012.

Podemos concluir que con esta ley se consigue la transposición de la legislación de la Unión Europea al sistema jurídico nacional, en otras palabras, supone la total acogida por el ordenamiento jurídico español de la denominada “Primera Fase del Sistema Europeo Común de Asilo”, tal y como se recoge en las Conclusiones de Temperé de 1999 y se ratifica en el Programa de La Haya de 2004, regulándose el núcleo esencial de la protección internacional, la cual viene a recoger los derechos consagrados en la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, concretamente: el derecho a la no devolución del refugiado al país de origen donde pueda sufrir persecución, un derecho fundamental para las personas refugiadas, la autorización de residencia y trabajo, la expedición de documentos de identidad de viaje y el acceso a una serie de prestaciones sociales. Igualmente, la nueva ley establece un segundo nivel de protección al incluir la protección subsidiaria para las personas que solicitan el asilo, pero que no cumplen los requisitos de la Convención de 1951, determina una consideración especial para los colectivos más vulnerables, y eleva a rango legal las obligaciones sobre las condiciones materiales de acogida, se permite la reunificación familiar<sup>410</sup>. Esta transposición se hizo tardíamente, España llevaba años incumpliendo el derecho comunitario al no haber incorporado las directivas específicas en protección internacional que había promulgado la UE<sup>411</sup>.

**Principales características de la Ley 12/2009:** Sin desconocer la importancia de esta ley, necesaria para los nuevos tiempos ante el aumento de la persecución y las personas necesitadas de protección, no ha sido ajena a los debates y cuestionamientos por diferentes temas como la exclusión de la protección a los ciudadanos comunitarios o la eliminación de la posibilidad de solicitar asilo en las misiones diplomáticas. A continuación, trataremos de analizar las disposiciones más relevantes que ha hecho esta ley.

**El objeto de la ley:** De acuerdo al artículo 1 el objeto de Ley 12/2009 es “establecer los términos en que las personas nacionales de países no comunitarios y los apátridas podrán gozar en España de la protección internacional constituida por el derecho de asilo y la protección subsidiaria”. Como se desprende del texto legal, los ciudadanos de los estados miembros no pueden solicitar la protección internacional en España.

---

410 PAUNER CHULVI, C., “La unidad familiar en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección social subsidiaria”, cit., Núm. 95, pp. 101-117.

411 SALINAS DE FRÍAS, A., “Pertenencia a un grupo social y solicitud de asilo: el largo camino para la protección frente a la mutilación genital femenina” en TRUJILLO PÉREZ, A. J., ORTEGA TEROL, J. M. (Coordinadores), *Inmigración y asilo, problemas actuales y reflexiones al hilo de la nueva Ley*, cit., p. 94.

Seguidamente hace la diferencia del derecho de asilo y la protección subsidiaria. Así en el artículo 2 establece que el “derecho de asilo es la protección dispensada a los nacionales no comunitarios o a los apátridas a quienes se reconozca la condición de refugiado en los términos definidos en el artículo 3 de esta Ley y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y su Protocolo, suscrito en Nueva York el 31 de enero de 1967” y el artículo 4 establece que el derecho a la protección subsidiaria es el dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 10 de esta ley, como: a) la condena a pena de muerte o el riesgo de su ejecución material; b) la tortura y los tratos inhumanos o degradantes en el país de origen del solicitante; c) las amenazas graves contra la vida o la integridad de los civiles motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno.

De acuerdo a las definiciones de los artículos 2 y 4 se entiende que el derecho de asilo, solo lo pueden solicitar los ciudadanos no comunitarios y la protección subsidiaria cualquier ciudadano, es decir, que los ciudadanos comunitarios en caso de sufrir persecución podrían acogerse a la protección subsidiaria, sin embargo, de acuerdo al artículo 1 solo podrán gozar en España del derecho de asilo y la protección subsidiaria los no comunitarios<sup>412</sup>. Además, por si no quedaba claro el ámbito aplicación, el artículo 16 reconoce que el derecho a solicitar la protección internacional corresponde a las personas no comunitarias y las apátridas presentes en territorio español, por su parte el artículo 20.1.f, establece que la condición de ciudadano comunitario da lugar a la inadmisión a trámite de la solicitud de la protección internacional.

El deseo del legislador español de excluir de la protección internacional a los ciudadanos comunitarios, según Sánchez Legido, tiene su origen en el Protocolo sobre asilo a nacionales de Estados miembros de la Unión Europea, el cual se incorpora a iniciativa española en el Tratado de Ámsterdam de 1997, con el ánimo de evitar que la institución del

---

412 Vemos que el derecho de asilo se ajusta a las causas de persecución que determina la Convención de Ginebra mientras que la protección subsidiaria se le va a otorgar a aquellas personas que se han visto obligadas a huir de sus países de origen por causas que no están contempladas en la Convención, pero que si las personas son devueltas o expulsadas se pone en grave riesgo su vida. Véase, sobre este tema a SÁNCHEZ LEGIDO, A., “A propósito de la nueva Ley de asilo” en TRUJILLO PEREZ, A. J., ORTEGA TEROL, J. M., Inmigración y asilo problemas actuales y reflexiones al hilo de la nueva ley, cit., pp. 21-24.



asilo sea utilizada para otros fines y por personas que no sufren persecución como delincuentes y terroristas<sup>413</sup>. Esta decisión fue tomada por considerar que los estados miembros constituyen recíprocamente países de origen seguros a todos los efectos jurídicos y prácticos en relación al derecho de asilo<sup>414</sup>.

La decisión de España de no otorgar protección internación a los ciudadanos comunitarios ha sido muy criticada por considerar que es contraria a la Convención de Ginebra de 1951 y a la institución del asilo que tienen carácter universal y por tanto restringe el derecho de buscar asilo y disfrutar de él, en cualquier país<sup>415</sup>, por otro lado puede tener efectos negativos como dice Sánchez Legido, la postura de España puede tener efecto-imitación en otras regiones que adopten medidas que puedan tener efectos negativos para la protección y al mismo tiempo debilitar la institución del asilo<sup>416</sup>.

**Las causas para el reconocimiento del estatuto de refugiado:** En cuanto a las causas para otorgar el derecho de asilo la tendencia de los estados miembros ha sido acogerse a lo que establece la Convención Ginebra. En España en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria se incluye una nueva causa como es la persecución por género u orientación sexual<sup>417</sup>, las demás causas son las tasadas en la Convención, así el artículo 3 define “la condición de refugiado se reconoce a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o al apátrida que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, por los mismos motivos no puede o, a causa de dichos temores, no quiere regresar a él, y no esté incurso en alguna de las causas de exclusión del artículo 8 o de las causas de denegación o revocación del artículo 9”. España al reconocer la persecución por motivos de género ha sido pionera, además, es una protección muy necesaria teniendo en cuenta que la persecución contra las mujeres sigue siendo muy alta, miles de mujeres se ven obligas a abandonar sus

---

413 SÁNCHEZ LEGIDO, A., “A propósito de la nueva Ley de asilo”, cit., p. 18.

414 Protocolo (nº 24), sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea.

415 CARRILLO, D. T., El derecho de asilo frente a la violencia de género, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2010, p. 103.

416 SÁNCHEZ LEGIDO, A., “A propósito de la nueva ley de asilo”, cit., pp. 20-21.

417 Aunque en la práctica los motivo de persecución por género u orientación sexual ya se reconocían jurisprudencialmente, encuadrándolos dentro de la pertenencia a determinado grupo social. SAN, Sala de lo Contencioso, 13 de enero de 2009, núm. de recurso: 1528/2007, fundamento jurídico 4º.

lugares de origen debido a la explotación sexual, mutilación genital, violencia de género, violaciones como arma de guerra, crímenes de honor, matrimonios forzados, etc.

**Las causas para otorgar la protección subsidiaria:** Por medio de la protección subsidiaria se protege a las personas que tienen temor fundado de sufrir daños graves en caso de regresar a su país de origen o residencia habitual y cuyas causas de persecución no se encuentran dentro de las causas de persecución que establece la Convención de Ginebra para obtener el estatuto de refugiado<sup>418</sup>.

Así el artículo 10 de la ley 12/2009 incluye las siguientes causas: a) la condena a pena de muerte o el riesgo de su ejecución material; b) la tortura y los tratos inhumanos o degradantes en el país de origen del solicitante; c) las amenazas graves contra la vida o la integridad de los civiles motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno.

Estas causas que estipula la ley para conceder la protección subsidiaria, son adoptadas casi en su totalidad de la Directiva 2004/83/CE, concretamente del artículo 15, salvo en el punto c) del artículo 10 la ley no reproduce en su totalidad lo establecido en la directiva al no incluir la expresión “individuales”. Al no individualizar el daño la ley deja un margen más amplio al solicitante de protección subsidiaria, en el sentido de no estar obligado a demostrar que el daño le afecta directamente, sino que cuando los daños sean graves contra la vida o integridad y que se vea afectada de forma general la población civil son elementos suficientes, para que se otorgue la protección subsidiaria<sup>419</sup>. Realmente la protección subsidiaria viene a suplir la protección que otorgaba el antiguo artículo 17.3 de la Ley 9/1994 de razones humanitarias o, del interés público, con la diferencia que la protección subsidiaria se reconoce legalmente y las razones humanitarias se concedía a discreción del Ministerio del Interior. Esta figura no ha sustituido la autorización de estancia o residencia por razones humanitarias que sigue vigente<sup>420</sup>.

---

418 GARCÍA MAHAMUT, R., “El nuevo régimen jurídico del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en España a la luz de la Ley 12/2009, de 30 de octubre: principales novedades y desafíos” en GARCÍA MAHAMUT, R., GALPARSORO, J., La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Taravilla, Madrid, 2010, p. 42.

419 SÁNCHEZ LEGIDO, A., “A propósito de la nueva ley de asilo”, cit., p. 21 y ss.

420 La no admisión a trámite o la denegación de las solicitudes de protección internacional determinarán, según corresponda, el retorno, la devolución, la expulsión, la salida obligatoria del territorio español o el traslado al territorio del Estado responsable del examen de la

**Las causas de exclusión y de denegación de la protección internacional:** La ley determina una serie de condiciones tanto para los solicitantes de asilo o de la protección subsidiaria, en caso de encontrarse inmerso en dichas causas se les puede excluir o denegar la protección. Así las cláusulas de exclusión y denegación quedan recogidas en los artículos 8 y 9, para los solicitantes de asilo y para los solicitantes de la protección subsidiaria en los artículos 11 y 12<sup>421</sup>.

**Las causas de exclusión de la condición de refugiado:** En primer lugar, hace referencia a las causas por las cuales se excluye de la condición de refugiado en España, el artículo 8.1 consagra que: *a) las personas que estén comprendidas en el ámbito de aplicación de la sección D del artículo 1 de la Convención de Ginebra en lo relativo a la protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las Resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, aquéllas tendrán, «ipso facto», derecho a los beneficios del asilo regulado en la presente Ley; b) las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia les hayan reconocido los derechos y obligaciones que son inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país, o derechos y obligaciones equivalentes a ellos.* Esta redacción es casi similar a lo consagrado en la Convención 1E.

También de acuerdo al punto 2 se excluye a los que: *a) han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales que establecen disposiciones relativas a tales delitos; b) han cometido fuera del país de refugio antes de ser admitidas como refugiadas, es decir, antes de la expedición de una autorización de residencia basada en el reconocimiento de la condición de refugiado, un delito grave, entendiéndose por tal los que lo sean conforme al Código Penal español y que afecten a la vida, la libertad, la indemnidad o la libertad sexual, la*

---

solicitud de asilo de las personas que lo solicitaron, salvo que, de acuerdo con la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y su normativa de desarrollo, se dé alguno de los siguientes supuestos: a) que la persona interesada reúna los requisitos para permanecer en España en situación de estancia o residencia; b) que se autorice su estancia o residencia en España por razones humanitarias determinadas en la normativa vigente. (artículo 37 de la Ley 12/2009).

421 Sobre este tema véase, GALPARSORO, J., BÁRCENA, P., Los antecedentes penales y sus consecuencias en materia de extranjería, asilo y nacionalidad, pp. 25-27. Información disponible en

<http://www.icavic.cat/docs/documents/zona%20privada/8.2articulo%20antecedentes%20penales.pdf>, 19/04/2017.

*integridad de las personas o el patrimonio, siempre que fuesen realizados con fuerza en las cosas, o violencia o intimidación en las personas, así como en los casos de la delincuencia organizada, debiendo entenderse incluida, en todo caso, en el término delincuencia organizada la recogida en el apartado cuarto del artículo 282 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en relación con los delitos enumerados; c) son culpables de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas establecidos en el Preámbulo y en los artículos 1 y 2 de la Carta de las Naciones Unidas.*

Los incisos a) y c) del punto 2 son una copia del texto de la Convención de Ginebra artículo 1F<sup>422</sup>, mientras que el texto del inciso b) hay una diferencia entre la ley y la Convención. La ley exige que además de que el delito sea grave este tipificado en el código penal español.

**Las causas de exclusión para la protección subsidiaria:** En cuanto a las causas para excluir de la protección subsidiaria estipuladas en el artículo 11 de la ley no encontramos casi diferencia con las causas de exclusión establecidas para la condición de refugiado, solo que el artículo 11 incluye un motivo más, como es que el solicitante constituya “un peligro para la seguridad interior o exterior de España o para el orden público”.

**Las causas de denegación de la protección internacional:** En cuanto a las causas de denegación la ley 12/2009 las recoge en el artículo 9 y 12 y para ambas instituciones se determinan las mismas causas, así el derecho de asilo y la protección subsidiaria dice que se denegarán a:

*a) las personas que constituyan, por razones fundadas, un peligro para la seguridad de España;*

*b) las personas que, habiendo sido objeto de una condena firme por delito grave constituyan una amenaza para la comunidad.*

---

422 Convención de Ginebra de 1951, artículo 1F, las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar: a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos; c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

## 6. LOS ACTOS DE PERSECUCIÓN Y SUS CARACTERÍSTICAS

Los actos de persecución se encuentran determinados en el artículo 6 de la ley, los cuales deben ser suficientemente graves por su naturaleza o carácter reiterado como para constituir una violación grave de los derechos fundamentales, en particular los derechos que no puedan ser objeto de excepciones al amparo del apartado segundo del artículo 15 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, o bien ser una acumulación lo suficientemente grave de varias medidas, incluidas las violaciones de derechos humanos, como para afectar gravemente a una persona<sup>423</sup>.

Ante la dificultad de los funcionarios para determinar los actos de persecución la ley fue un poco más allá al determinar una amplia gama de situaciones que deben tenerse en cuenta por parte de quienes realizan el estudio de la solicitud de asilo que pueden ser objeto de persecución<sup>424</sup>: a) actos de violencia física o psíquica, incluidos los actos de violencia sexual; b) medidas legislativas, administrativas, policiales o judiciales que sean discriminatorias en sí mismas o que se apliquen de manera discriminatoria; c) procesamientos o penas que sean desproporcionados o discriminatorios; d) denegación de tutela judicial de la que se deriven penas desproporcionadas o discriminatorias; e) procesamientos o penas por la negativa a prestar servicio militar en un conflicto en el que el cumplimiento de dicho servicio conllevaría delitos o actos comprendidos en las cláusulas de exclusión establecidas en el apartado segundo del artículo 8 de esta Ley; f) actos de naturaleza sexual que afecten a adultos o a niños<sup>425</sup>.

---

423 Sobre este tema véase a SANTOLAYA MACHETTI, P., “Interpretación de la definición de refugiado y situaciones equiparables de protección”, cit., pp. 32-34.

424 GARCÍA MAHAMUT, R., “El nuevo régimen jurídico del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en España a la luz de la Ley 12/2009, de 30 de octubre: principales novedades y desafíos”, cit., p. 43.

425 En todo caso, el principio de no devolución o norma de non-refoulement recogida en los tratados de derechos humanos cubre una gama más amplia de situaciones que de la que se partió en 1951 y, además de no admitir derogaciones ni excepciones, no exige que el peligro esté vinculado al estatus civil o político del individuo, sino que puede derivar de cualquier causa, y cubre, además de la devolución y la expulsión, también la extradición. Entre otras fuentes de referencia, ACNUR, Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, 1988; GOODWIN-GILL, G., *The Refugee in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1996, STENBERG, G., *Non-Expulsion and Non-Refoulement. The Prohibition against Removal of Refugees with Special Reference to Articles 32 and 33 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, IUSTUS Förlag, Uppsala, 1989.

En el artículo 7 se establece que al momento de valorar los motivos de persecución las personas encargadas de hacer el estudio de las solicitudes deben tener en cuenta los siguientes elementos: a) el concepto de raza, que comprenderá, en particular, el color, el origen o la pertenencia a un determinado grupo étnico; b) el concepto de religión comprenderá, en particular, la profesión de creencias teístas, no teístas y ateas, la participación o la abstención de hacerlo, en cultos formales en privado o en público, ya sea individualmente o en comunidad, así como otros actos o expresiones que comporten una opinión de carácter religioso, o formas de conducta personal o comunitaria basadas en cualquier creencia religiosa u ordenadas por ésta; c) el concepto de nacionalidad no se limitará a poseer o no la ciudadanía, sino que comprenderá, en particular, la pertenencia a un grupo determinado por su identidad cultural, étnica o lingüística, sus orígenes geográficos o políticos comunes o su relación con la población de otro Estado; d) el concepto de opiniones políticas comprenderá, en particular, la profesión de opiniones, ideas o creencias sobre un asunto relacionado con los agentes potenciales de persecución y con sus políticas o métodos, independientemente de que el solicitante haya o no obrado de acuerdo con tales opiniones, ideas o creencias; e) se considerará que se constituye un grupo social determinado, si, en particular: las personas integrantes de dicho grupo comparten una característica innata o unos antecedentes comunes que no pueden cambiarse, o bien comparten una característica o creencia que resulta tan fundamental para su identidad o conciencia que no se les puede exigir que renuncien a ella, y dicho grupo posee una identidad diferenciada en el país de que se trate por ser percibido como diferente por la sociedad que lo rodea o por el agente o agentes perseguidores.

En función de las circunstancias imperantes en el país de origen, se incluye en el concepto de grupo social determinado un grupo basado en una característica común de orientación sexual o identidad sexual, y, o, edad, sin que estos aspectos por sí solos puedan dar lugar a la aplicación del presente artículo. En ningún caso podrá entenderse como orientación sexual, la realización de conductas tipificadas como delito en el ordenamiento jurídico español. Asimismo, en función de las circunstancias imperantes en el país de origen, se incluye a las personas que huyen de sus países de origen debido a fundados temores de sufrir persecución por motivos de género y, o, edad, sin que estos aspectos por sí solos puedan dar lugar a la aplicación del presente artículo. De acuerdo a la valoración acerca de si la persona solicitante tiene fundados temores a ser perseguida será indiferente el hecho de que posea realmente la característica racial, religiosa, nacional, social o política que suscita la persecución, a condición de que el agente de persecución se la atribuya.

**Agentes de persecución:** En cuanto a los agentes de persecución podemos decir que la ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo ha hecho un avance importante al reconocer que el agente de persecución no solamente es el estado sino que hoy en día proliferan diferentes agentes de persecución. El artículo 13 determina que los agentes de persecución pueden ser: el estado; los partidos u organizaciones que controlen el Estado o una parte considerable de su territorio; agentes no estatales, cuando los agentes mencionados en los puntos anteriores, incluidas las organizaciones internacionales, no puedan o no quieran proporcionar protección efectiva contra la persecución o los daños graves.

Este reconocimiento de los diferentes agentes de persecución que hace la ley está más en la línea de las recomendaciones que viene haciendo hace tiempo ACNUR<sup>426</sup>. Actualmente la persecución tiene infinidad de actores, desde los grupos armados (paramilitares, guerrillas, pandillas organizadas<sup>427</sup>), sectas, familias, clanes que en algún momento se apoderan de alguna región determinada. Igualmente se convierten en agentes de persecución personas o sociedades que tienen costumbres arraigadas como los que practican la mutilación genital<sup>428</sup> o los que no aceptan a diferentes personas por su orientación sexual, entre otros casos.

## **7. LAS REGLAS PROCEDIMENTALES PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA**

Una vez hemos visto el ámbito de aplicación de la ley, las clases de protección que otorga España, las causas de persecución, las causas de exclusión y denegación, las garantías que gozan los solicitantes de la protección internacional y quiénes son los agentes de

---

426 “La persecución suele ser resultado de la actuación de las autoridades de un país. No obstante, también emana de sectores de la población que no respetan las normas establecidas por las leyes de su país. La intolerancia religiosa, equiparable a persecución, en un país por lo demás no confesional, en el que importantes sectores de la población no respetan las creencias religiosas de sus conciudadanos, es un buen ejemplo. El comportamiento vejatorio o gravemente discriminatorio observado por ciertos sectores de la población local puede equipararse a la persecución si es deliberadamente tolerado por las autoridades o si éstas se niegan a proporcionar una protección eficaz o son incapaces de hacerlo”. ACNUR, El Manual, cit., párrafo, 65.

427 “El creciente número de solicitudes de asilo resultantes de actividades relacionadas con las pandillas, especialmente en el contexto de América Central, ha hecho necesario aclarar la interpretación de la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951. La elegibilidad para la protección internacional de las personas que huyen de la violencia relacionada con las pandillas, dependerá de una serie de factores que incluyen los riesgos enfrentados por el solicitante; la gravedad y la naturaleza de la violencia o las violaciones de los derechos humanos que sufrió o que teme; el nexo causal con uno de los motivos enumerados en la definición de refugiado de la Convención de 1951; su participación en las actividades de la pandilla, así como el grado de protección del Estado disponible en el país de que se trate. Obviamente, deberán hacerse cuidadosas consideraciones de exclusión en muchas de esas solicitudes”. ACNUR, Nota de orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas, división de protección internacional, Ginebra Marzo de 2010, párrafo, 18.

428 En 1985, el Comité Ejecutivo del ACNUR reconoció la situación de vulnerabilidad de las mujeres, las cuales con frecuencia se exponen a violencia física, abusos sexuales y discriminación. Acordó que las mujeres que se enfrenta a tratos crueles, inhumanos, por haber transgredido las costumbres sociales de la sociedad en que viven, pueden ser incluidas en lo dispuesto en la Convención de Ginebra de 1951.

persecución, nos centraremos al estudio del procedimiento que permite el reconocimiento de la protección internacional en España a las personas que tiene temor por haber sufrido persecución o porque temen ser perseguidas<sup>429</sup>.

**El procedimiento para la protección internacional:** El procedimiento de protección internacional se debe llevar a cabo con las máximas garantías como dice Sánchez Legido “detrás de una solicitud de protección internacional pueden estar en juego derechos absolutos e inderogables. No es un mero recurso hiperbólico afirmar que tras una solicitud de protección puede haber una cuestión de vida o muerte”<sup>430</sup>.

En este sentido, ACNUR recuerda que la persona que solicita la protección suele estar en una situación especialmente vulnerable. No se puede olvidar que se encuentra en un medio extraño y puede tropezar con graves dificultades de orden técnico y psicológico para exponer su caso a las autoridades de un país extranjero, muchas veces en un idioma que no es el suyo. Por consiguiente, su solicitud debe ser examinada, en el marco del procedimiento establecido al efecto, por un personal idóneo que cuente con los conocimientos y experiencia necesaria y comprenda las dificultades y necesidades particulares del solicitante<sup>431</sup>.

La Convención de Ginebra de 1951 no determina ningún procedimiento, así que cada país debe de establecer el procedimiento más adecuado<sup>432</sup>. La ley 12/2009 dedica el Título II en su totalidad al procedimiento para determinar quiénes pueden ser beneficiarios de protección internacional, los requisitos que deben cumplir, los derechos que gozan y que obligaciones tienen como solicitantes.

---

429 Ley 12/2009, artículo 15.1. “Los fundados temores de ser perseguido o el riesgo real de sufrir daños graves a que se refieren, respectivamente, los artículos 6 y 10 de esta Ley, pueden asimismo basarse en acontecimientos sucedidos o actividades en que haya participado la persona solicitante con posterioridad al abandono del país de origen o, en el caso de apátridas, el de residencia habitual, en especial si se demuestra que dichos acontecimientos o actividades constituyen la expresión de convicciones u orientaciones mantenidas en el país de origen o de residencia habitual”.

430 SÁNCHEZ LEGIDO, A., cit., p. 30.

431 ACNUR, EL Manual, cit., párrafo, 190.

432 Como el procedimiento para determinar la condición de refugiado no está regulado expresamente en la Convención de 1951, los procedimientos adoptados por los Estados partes en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967 varían considerablemente. En varios países, la condición de refugiado se determina con arreglo a procedimientos formales expresamente establecidos con este fin. En otros países, la cuestión de la condición de refugiado se trata dentro del marco del procedimiento general aplicable a la admisión de extranjeros. Por último, en otros países la condición de refugiado se determina en virtud de medidas oficiosas o especiales, para determinados efectos, tales como la expedición de documentos de viaje. ACNUR, El Manual, párrafo, 191.



**La iniciación del procedimiento para la protección internacional:** El procedimiento se inicia con la presentación de la solicitud por parte de los ciudadanos no comunitarios y apátridas que se encuentren en territorio español (art. 16.1). La ley determina un único procedimiento para el estudio de los dos tipos de protección (el derecho de asilo y la protección subsidiaria), en aras de evitar dilaciones innecesarias o prácticas abusivas<sup>433</sup>. De este procedimiento podemos destacar los siguientes aspectos:

**El plazo de presentación:** En cuanto al plazo de presentación de la solicitud, los refugiados solo tienen un mes desde la entrada al territorio nacional o desde que se produzcan los hechos que justifiquen el temor fundado de persecución para presentar la solicitud de protección internacional<sup>434</sup>. Este plazo nos parece muy corto teniendo en cuenta las dificultades que tienen los refugiados (desconocimiento del derecho de asilo, desconocimiento de la lengua, falta de información). Debe comparecer personalmente la persona interesada y excepcionalmente por imposibilidad física o legal, podrá autorizar un representante, pero en cuanto desaparezca el impedimento debe ratificar la solicitud<sup>435</sup>.

**El derecho de información:** Sobre el derecho de ser informado, el artículo 17.3, determina que en el momento de efectuar la solicitud, la persona extranjera será informada<sup>436</sup>, en una lengua que pueda comprender, acerca de: a) el procedimiento que se va a seguir, los derechos y obligaciones que tiene el solicitante durante la tramitación, en especial en materia de plazos y medios de que dispone para cumplir; b) la posibilidad de contactar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y con las Organizaciones no Gubernamentales legalmente reconocidas entre cuyos objetivos figure el asesoramiento y ayuda a las personas necesitadas de protección internacional; c) las posibles consecuencias del incumplimiento de sus obligaciones o de su falta de colaboración con las autoridades; y d) los derechos y prestaciones sociales a los que tiene acceso en su condición de solicitante de protección internacional.

---

433 Exposición de motivos ley 12/2009.

434 Artículo 17.2 de la Ley 12/2009.

435 Artículo 17.1 de la Ley 12/2009.

436 La Directiva 2004/83/CE, en cuanto al derecho a la información de los derechos de los refugiados deja un margen más amplio a los Estados miembros como lo recoge el artículo 22 “Los Estados miembros proporcionarán a las personas a quienes se reconozca la necesidad de protección internacional, tan pronto como sea posible después de la concesión del correspondiente estatuto de protección, acceso a la información sobre los derechos y las obligaciones relacionados con dicho estatuto, en una lengua comprensible para él”.

La información es fundamental para lograr la efectividad del derecho de asilo y en su caso la protección subsidiaria, sin embargo, en la práctica muchas veces no se cumple con esta obligación. Situación que ha llevado al Defensor del Pueblo a pronunciarse reiteradamente que sin excepción los extranjeros que llegan a territorio español, sea cual sea su forma de entrada, deben ser informados adecuadamente sobre este derecho que les asiste en España. Dentro de sus recomendaciones encontramos<sup>437</sup>:

a) Que los folletos u hojas informativas que se entregan a los inmigrantes deben ser accesibles, sin usar términos que dificulte su comprensión, que se tenga en cuenta que dentro de las personas perseguidas se encuentran personas con nivel cultural medio o bajo y que las informaciones se publiquen en el mayor número de idiomas posibles.

b) Si el funcionario constata que la persona es analfabeta debe informar sobre el derecho de asilo a través de otros medios, que deberán estar protocolizados. También recomienda el Defensor del Pueblo estudiar nuevas fórmulas que permitan una mayor información o una información más adecuada donde se incluya una perspectiva de género. Que se aumente la información sobre el derecho de asilo en los CIES teniendo en cuenta el número tan bajo de las solicitudes de protección internacional que se presentan en los mismos. En resumidas cuentas la información sobre el derecho de asilo es esencial para su ejercicio porque de lo contrario como dice García Mahamut “de nada sirve un sistema que formalmente ampare derechos cruciales durante el proceso si nadie es capaz de explicarlo en una lengua que le sea comprensible al afectado en el proceso”<sup>438</sup>.

La información debe hacerse mucho antes de la presentación de la solicitud, teniendo en cuenta que muchas de las personas que llegan a España desconocen que tienen derecho a pedir protección o en otros casos desconocen que son perseguidas o no saben a dónde acudir para solicitar la protección.

**Audiencia personal:** El artículo 17.6 determina la audiencia personal, la cual es una garantía para el solicitante, ya que por medio de ella el entrevistador podrá conocer los hechos, las circunstancias vividas por el solicitante. Además, que se establece la obligación

---

437 DEFENSOR DEL PUEBLO, Estudio sobre el asilo en España La protección internacional y los recursos del sistema de acogida, Madrid, 2016, p. 49 y ss.

438 GARCÍA MAHAMUT, R., “El nuevo régimen jurídico del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en España a la luz de la Ley 12/2009, de 30 de octubre: principales novedades y desafíos”, cit., p. 90.

para el entrevistador de orientar y ayudar al solicitante en todo lo referente a la solicitud<sup>439</sup>. También la ley consagra dar un tratamiento diferenciado en la entrevista a las personas solicitantes por razones de sexo o de situación de vulnerabilidad. De acuerdo con el artículo 46 de esta ley, deben recibir un tratamiento diferenciado los menores, menores no acompañados<sup>440</sup>, personas con discapacidad, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias mono parentales con menores de edad, personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos.

**Otros derechos que gozan los solicitantes de asilo:** El artículo 18.1 de la ley determina los derechos que pueden disfrutar los solicitantes de protección internacional en España: a) debe ser documentado como solicitante de protección internacional; b) recibir asistencia jurídica gratuita y de intérprete; c) su solicitud de asilo debe comunicarse al ACNUR; d) en cuanto se presenta la solicitud se suspende cualquier proceso de devolución, expulsión o extradición que pudiera afectar al solicitante; e) a conocer el contenido del expediente en cualquier momento; f) a la atención sanitaria en las condiciones expuestas; g) a recibir prestaciones sociales específicas en los términos que se recogen en esta Ley, si carece de recursos económicos. Estos derechos se obtienen en el momento de la formalización de la solicitud y se extienden a toda la tramitación del procedimiento.

**Las obligaciones de los solicitantes de la protección:** Así como la ley establece una serie de derechos, también estipula las obligaciones que tienen los solicitantes de protección internacional, conforme al artículo 18.2 de la ley, incluye:

- a) “Cooperar con las autoridades españolas en el procedimiento b) presentar, lo antes posible, todos aquellos elementos que, junto a su propia declaración, contribuyan a fundamentar su solicitud. Entre otros, podrán presentar la documentación de que dispongan sobre su edad, su pasado, identidad, nacionalidad o nacionalidades, lugares de anterior residencia, solicitudes de protección internacional previas, itinerarios de viaje, documentos de viaje y*

---

439 SÁNCHEZ LEGIDO, A., “A propósito de la nueva Ley de asilo”, cit., p. 30 y ss.

440 Determinar la condición de refugiado de un menor no es una tarea fácil, ACNUR recomienda acudir al grado de madurez del menor. En los casos en que el menor no haya alcanzado un grado de madurez suficiente para que sea posible determinar la existencia de temores fundados de la misma manera que en el caso de un adulto, quizás sea necesario tener más en cuenta ciertos factores objetivos. Así, si un menor no acompañado forma parte de un grupo de refugiados, este hecho puede – según las circunstancias – ser indicio de que el menor es también un refugiado. ACNUR, El Manual, cit., párrafos, 215 y 217.

*motivos por los que solicita la protección, c) proporcionar sus impresiones dactilares, permitir ser fotografiados y consentir que sean grabadas sus declaraciones, siempre que hayan sido previamente informados sobre este último extremo d) informar sobre su domicilio en España y cualquier cambio que se produzca en él, e) informar, asimismo, a la autoridad competente o comparecer ante ella, cuando así se les requiera con relación a cualquier circunstancia de su solicitud”.*

**Las dificultades para acceder a la protección internacional en España:** Si bien es cierto que el estado español reconoce una amplia gama de derechos a los refugiados no se puede desconocer que persisten grandes barreras para el acceso al procedimiento, el cual está íntimamente vinculado con el acceso al territorio al no existir mecanismos legales de acceso para quienes sufren persecución, situación que los obliga a quedar expuestos a las normas de extranjería.

**Se elimina la posibilidad de presentar las solicitudes de asilo en el exterior:** Desde el año 2009 que se promulgó la nueva ley se eliminó la posibilidad de solicitar asilo en las misiones diplomática<sup>441</sup>. El artículo 38 de la Ley 12/2009 determina que “con el fin de atender casos que se presenten fuera del territorio nacional, siempre y cuando el solicitante no sea nacional del país en que se encuentre la Representación diplomática y corra peligro su integridad física, los Embajadores de España podrán promover el traslado del o de los solicitantes de asilo a España para hacer posible la presentación de la solicitud conforme al procedimiento previsto en esta Ley”.

Esta decisión del legislador limita aún más el acceso al procedimiento y pone a muchas personas en condición de vulnerabilidad extrema al quedar en manos de los funcionarios si trasladan o no al solicitante. En este sentido, se ha pronunciado el Defensor del Pueblo, al considerar que esta medida debe ser revisada y permitir la presentación de las solicitudes en los lugares diplomáticos en el exterior<sup>442</sup>.

---

441 En la antigua ley también se podía solicitar el asilo fuera de España. Así lo recogía la derogada Ley 9/1994 art. 4. 4. La petición de asilo presentada ante una Embajada o Consulado españoles será cursada a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y el Reglamento 203/1995, art. 6.2 establecía que las solicitudes de asilo presentadas en el extranjero serán cursadas a la Oficina de Asilo y Refugio a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, acompañadas del correspondiente informe de la Misión Diplomática u Oficina Consular.

442 DEFENSOR DEL PUEBLO, Estudio sobre el asilo en España la protección internacional y los recursos del sistema de acogida, cit., p. 48.

En cuanto a los lugares de presentación de la solicitud la Ley 12/2009, no hace mención alguna, al no haberse promulgado un nuevo Real Decreto, sigue estando vigente el Real Decreto 203/1995<sup>443</sup>, el cual establece que la solicitud se puede presentar en las siguientes dependencias en la Oficina de Asilo y Refugio, puestos fronterizos de entrada al territorio español, oficinas de extranjeros, comisarías provinciales de policía o comisarías de distrito que se señalen mediante Orden del Ministro de Justicia e Interior, Centros de Internamiento de Extranjeros.

## **8. UNA CLAVE DE POSIBLE INEFECTIVIDAD: LA INADMISIÓN DE LAS SOLICITUDES DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL**

La ley 12/2009 establece unos requisitos para inadmitir las solicitudes de asilo, diferenciando las que se presentan en territorio nacional y las que se tramitan en puestos fronterizos.

**La inadmisión en territorio nacional:** La ley en el artículo 20.1 determina que el Ministro del Interior, a propuesta de la Oficina de Asilo y Refugio, podrá, mediante resolución motivada, no admitir a trámite las solicitudes por falta de competencia para el examen de las solicitudes y por falta de requisitos.

**Por falta de competencia se establecen dos circunstancias:** a) Que no corresponda a España el examen de la solicitud por corresponder a otro estado miembro de acuerdo a lo que establece el Reglamento Dublín II<sup>444</sup>, b) cuando no corresponda a España su examen de conformidad con los Convenios Internacionales en que sea Parte. En la resolución por la que se acuerde la no admisión a trámite se indicará a la persona solicitante el Estado responsable de examinarla, con la obligación de constatar que el Estado responsable de hacer el examen

---

443 Artículo 4 del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo (BOE núm. 52, de 2 de marzo de 1995). Modificado por el Real Decreto 865/2001, de 20 de julio; por el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre y por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.

444 Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país. DO L número 50, de 25 de febrero de 2003.

de la solicitud respetara la vida, la integridad física y no lo devolverá a otro estado que pueda correr grave peligro<sup>445</sup>.

**Por falta de requisitos:** a) Puede inadmitir España la solicitud cuando, la persona solicitante se halle reconocida como refugiada y tenga derecho a residir o a obtener protección internacional efectiva en un tercer Estado, siempre que sea readmitida en ese país, no exista peligro para su vida o su libertad, ni esté expuesta a tortura o a trato inhumano o degradante y tenga protección efectiva contra la devolución al país perseguidor, con arreglo a la Convención de Ginebra. De acuerdo con lo establecido en el artículo 25.2.b) y en el artículo 26 de la Directiva 2005/85/CE del Consejo; b) cuando la persona solicitante proceda de un tercer país seguro<sup>446</sup>, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la Directiva 2005/85/CE del Consejo y, en su caso con la lista que sea elaborada por la Unión Europea, donde, atendiendo a sus circunstancias particulares, reciba un trato en el que su vida, su integridad y su libertad no estén amenazadas por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a grupo social u opinión política, se respete el principio de no devolución, así como la prohibición de expulsión en caso de violación del derecho a no ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes, exista la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado y, en caso de ser refugiado, a recibir protección con arreglo a la Convención de Ginebra; siempre que el solicitante sea readmitido en ese país y existan vínculos por los cuales sería razonable que el solicitante fuera a ese país. Para la aplicación del concepto de tercer país seguro, también podrá requerirse la existencia de una relación entre el solicitante de asilo y el tercer país de que se trate por la que sería razonable que el solicitante fuera a ese país; c) cuando la persona solicitante hubiese reiterado una solicitud ya denegada en España o presentado una nueva solicitud con otros datos personales, siempre que no se planteen nuevas circunstancias relevantes en cuanto a las condiciones particulares o a la situación del país de origen o de residencia habitual de la persona interesada; o cuando la persona solicitante sea nacional de un Estado miembro de la Unión Europea, de conformidad

---

445 Artículo 20.1. b) se inadmite la solicitud de protección “cuando no corresponda a España su examen de conformidad con los Convenios Internacionales en que sea Parte. En la resolución por la que se acuerde la no admisión a trámite se indicará a la persona solicitante el Estado responsable de examinarla. En este caso, dicho Estado habrá aceptado explícitamente su responsabilidad y se obtendrán garantías suficientes de protección para la vida, libertad e integridad física de los interesados, así como del respeto a los demás principios indicados en la Convención de Ginebra, en el territorio de dicho Estado”.

446 En cuanto a la determinación del tercer país seguro hay criterios bastante distintos. “Cuando se ha planteado qué países deben integrar la lista, los Estados plantean nombres que en modo alguno concitan la confianza de buena parte de los Estados de la Unión”. GARCÍA MAHAMUT, R., «El nuevo régimen jurídico del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en España a la luz de la Ley 12/2009, de 30 de octubre: principales novedades y desafíos», cit., p. 67.

con lo dispuesto en el Protocolo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea sobre el derecho de asilo a nacionales de Estados miembros de la Unión Europea. En estos casos la administración tiene un mes para notificar la no admisión de la solicitud de protección internacional<sup>447</sup>.

**La inadmisión de las solicitudes de asilo en puestos fronterizos:** Aunque las circunstancias de no admisión en puestos fronterizos son las mismas que mencionamos para las solicitudes presentadas dentro del territorio nacional, si podemos destacar una gran diferencia en los términos de la notificación de la no admisión, que solo son de cuatro días (art. 21.1). Igualmente, el Ministro del Interior podrá denegar la solicitud mediante resolución motivada, que deberá notificarse a la persona interesada en el plazo máximo de cuatro días desde su presentación, cuando en dicha solicitud concorra alguno de los siguientes supuestos:

a) que planteen exclusivamente cuestiones que no guarden relación con el examen de los requisitos para el reconocimiento de la condición de refugiado o la concesión de la protección subsidiaria<sup>448</sup>;

b) que la persona solicitante proceda de un país de origen considerado seguro, en los términos de lo dispuesto en el artículo 20.1.d), y del que posea la nacionalidad, o si fuere apátrida, en el que tuviera su residencia habitual<sup>449</sup>;

c) que la persona solicitante incurra en alguno de los supuestos de exclusión o de denegación previstos en los artículos 8, 9, 11 y 12 de la presente Ley<sup>450</sup>. Si la persona incurre en las cláusulas de exclusión o de denegación se puede ampliar el plazo de cuatro días a diez siempre que lo solicite el ACNUR.

También se puede inadmitir una solicitud según el artículo 21.2 inciso b) cuando las alegaciones que manifiesta el interesado sean incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes, o que contradigan información suficientemente contrastada sobre su país de origen, o de residencia habitual si fuere apátrida, de manera que pongan claramente de

---

447 Artículo 20.2 de la ley 12/2009. La no admisión a trámite prevista en este artículo deberá notificarse en el plazo máximo de un mes contado a partir de la presentación de la solicitud. El transcurso de dicho plazo sin que se haya notificado la resolución a la persona interesada determinará la admisión a trámite de la solicitud y su permanencia provisional en territorio español, sin perjuicio de lo que pueda acordarse en la resolución definitiva del procedimiento.

448 Artículo 25.1. c de la ley 12/2009

449 Artículo 25.1.d de la ley 12/2009

450 Artículo 25.1. f de la ley 12/2009

manifiesto que su solicitud es infundada por lo que respecta al hecho de albergar un fundado temor a ser perseguida o a sufrir un daño grave<sup>451</sup>.

Por su parte el artículo 20.4 de la ley, determina que contra la resolución de inadmisión a trámite o de denegación de la solicitud se podrá, en el plazo de dos días contados desde su notificación, presentar una petición de Reexamen que suspenderá los efectos de aquélla. La resolución de dicha petición deberá notificarse a la persona interesada en el plazo de dos días desde el momento en que aquélla hubiese sido presentada. Durante el procedimiento y, en todo caso, durante la tramitación de la petición de reexamen y del recurso de reposición, así como en la interposición del recurso contencioso-administrativo con suspensión judicial del acto administrativo, la persona solicitante de protección internacional permanecerá en las dependencias fronterizas habilitadas a tal efecto. Según el artículo 21.5 de la ley, si transcurrido el plazo fijado para acordar la inadmisión a trámite, o la denegación de la solicitud en frontera, la petición de reexamen, o del previsto para resolver el recurso de reposición sin que se haya notificado la resolución de forma expresa, determinará su tramitación por el procedimiento ordinario, así como la autorización de entrada y permanencia provisional de la persona solicitante, sin perjuicio de lo que pueda acordarse en la resolución definitiva del expediente.

## **9. SOBRE LA TRAMITACIÓN DE LAS SOLICITUDES ADMITIDAS A TRÁMITE**

El capítulo II de esta ley 12/2009 determina cual es la tramitación que deben seguir las solicitudes que han sido admitidas a trámite y los órganos competentes.

**Los órganos competentes para conocer sobre las solicitudes de protección internacional:** Conforme al artículo 23 los órganos competentes para la tramitación de las solicitudes de protección internacional son la Oficina de Asilo y Refugio, dependiente del Ministerio del Interior, y la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio órgano colegiado adscrito al Ministerio del Interior, que está compuesto por un representante de cada uno de los departamentos con competencia en política exterior e interior, justicia, inmigración, acogida

---

451 Véase, Conclusión nº. 30, “El problema de las solicitudes de asilo o de la condición de refugiado manifiestamente infundadas o abusiva”, del Comité Ejecutivo, 1983.



de los solicitantes de asilo e igualdad<sup>452</sup>. Las solicitudes de protección internacional se tramitarán por el procedimiento ordinario o de urgencia, como veremos a continuación.

**El procedimiento ordinario:** El desarrollo del procedimiento ordinario lo regula la ley en el artículo 24 el cual establece que toda solicitud de protección internacional admitida a trámite dará lugar al inicio, por parte del Ministerio del Interior, del correspondiente procedimiento, al que se incorporarán las diligencias de instrucción del expediente. Si fuera procedente se realizará nuevas entrevistas a las personas solicitantes, las cuales deberán reunir los requisitos previstos en el artículo 17. Una vez finalizada la instrucción de los expedientes, se elevarán a estudio de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, que formulará propuesta al Ministro del Interior, quien será el competente para dictar la correspondiente resolución por la que se concede o deniegue, según proceda, el derecho de asilo o la protección subsidiaria.

**El procedimiento de urgencia:** En relación con el procedimiento de urgencia el artículo 25 establece que el Ministerio del Interior, de oficio o a petición del interesado, acordará la aplicación de la tramitación de urgencia, previa notificación al interesado, en las solicitudes en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias: a) Que parezcan manifiestamente fundadas, b) que hayan sido formuladas por solicitantes que presenten necesidades específicas, especialmente, por menores no acompañados, c) que planteen exclusivamente cuestiones que no guarden relación con el examen de los requisitos para el reconocimiento de la condición de refugiado o la concesión de la protección subsidiaria, d) que la persona solicitante proceda de un país de origen considerado seguro y del que posea la nacionalidad, o si fuere apátrida, en el que tuviera su residencia habitual, e) que la persona solicitante, sin motivo justificado, presente su solicitud transcurrido el plazo ordinario previsto para la solicitud de protección internacional (un mes), f) que la persona solicitante incurra en alguno de los supuestos de exclusión o de denegación previstos para obtener la condición de refugiado o la concesión del derecho a la protección subsidiaria.

Cuando la solicitud de protección internacional se hubiera presentado en un Centro de Internamiento para Extranjeros<sup>453</sup>, su tramitación deberá adecuarse a lo establecido para las

---

452 Véase, ACNUR EXCOM, Conclusión n. 8, Determinación de la condición de refugiado, 1977 (28º periodo de sesiones del Comité Ejecutivo).

453 Especialmente cuando se trate de casos en CIE, será importante informarse acerca de la situación médica y psicológica del solicitante, ya que estas circunstancias pueden revelar necesidades de protección.

solicitudes presentadas en puestos fronterizos. En todo caso, aquellas solicitudes que fuesen admitidas a trámite seguirán el procedimiento de urgencia. Para los procedimientos de urgencias será de aplicación la tramitación del procedimiento ordinario, salvo en materia de plazos que se verán reducidos a la mitad.

La ley establece un único procedimiento para los dos tipos de protección (asilo y protección subsidiaria), situación que permite al solicitante de protección tener más posibilidades de recibir protección subsidiaria en caso de no ser perseguido por las causas que establece la Convención de Ginebra al hacerse el estudio del expediente de oficio y simultáneamente.

## 10. SOBRE GARANTÍAS DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA

La ley 12/2009 consagra una serie de derechos para los que buscan protección en España. Sin embargo, la ley da a entender que estos derechos se activan provisionalmente cuando la persona presenta la solicitud de protección internacional y se refuerzan o son definitivos cuando se otorga la protección internacional. El principal derecho que se reconoce es la no devolución ni la expulsión a quienes se les haya reconocido la protección, igualmente, establece el reconocimiento de una serie de derechos, los cuales deben ser conforme a la Convención de Ginebra, a las normas de extranjería y a las normas de la Unión Europea<sup>454</sup>.

**Del derecho a la no devolución (*non-refoulement*):** La mayor garantía que tienen los refugiados es el principio de no devolución. La actual ley de asilo prohíbe el retorno o la devolución desde el momento que se presenta la solicitud de protección. El artículo 19.1 de la 12/2009, establece que *una vez solicitada la protección, la persona extranjera no podrá ser objeto de retorno, devolución o expulsión hasta que se resuelva sobre su solicitud o ésta no sea admitida. No obstante, por motivos de salud o seguridad públicas, la autoridad competente podrá adoptar medidas cautelares en aplicación de la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.* Y en caso de que ya estuviera en curso una orden de devolución, expulsión o extradición se suspenderá<sup>455</sup>.

---

454 Artículos, 5, 16, 18 y 36 de la Ley 12/2009.

455 Ley 12/2009, artículo 18. 1 inciso d).

Hay que recordar que el principio de no devolución es uno de los derechos fundamentales que gozan las personas ante una amenaza grave, por ello es una garantía que no solo se reconoce a los refugiados, sino a otras personas que puedan sufrir grave peligro para su vida o su integridad física<sup>456</sup> o ser sometidas a tratos inhumanos, degradantes o torturadas en caso de ser devueltas o entregadas a otro estado donde no se respetan sus derechos<sup>457</sup>. Sin embargo, el estado español realiza devoluciones sin verificar si son refugiados o potenciales solicitantes de asilo no solo incumple el derecho interno, sino que va en contra de los tratados internacionales de los refugiados, el CEDH, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En este punto, no queremos perder de vista (como hemos hecho mención anteriormente) que la mayor debilidad del derecho de asilo es la falta de garantías para el acceso al territorio español sin el cual no se puede solicitar la protección internacional (acceso que se debe iniciar en el país de persecución). Las mayores barreras las tienen que superar en el país de origen o de tránsito al haber externalizado cada vez más las fronteras, destacamos: El visado, las sanciones a los transportistas que traen personas sin las debidas autorizaciones a España, el aumento de los recursos a (Frontex) tanto económicos como de personal (policía de fronteras), las alambradas construidos en (Ceuta y Melilla), entre otras medidas llevadas a cabo en principio para combatir la inmigración irregular, trata de personas, pero que afectan a los refugiados que buscan protección en España y la UE<sup>458</sup>. El Reglamento de extranjería establece que la entrada a España solo puede hacerse por los puestos habilitados<sup>459</sup> y con el debido cumplimiento de los requisitos como es estar provisto de un pasaporte o documento de

---

456 Artículo 33.1 ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

457 Artículo 3 del CEDH.

458 PAJARES, M., “Políticas europeas en inmigración y asilo” en LÓPEZ GARRIDO, D. (Dirección), El estado de la Unión Europea. La ciudadanía europea en tiempo de crisis. Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung. Exlibris Ediciones. Madrid, 2014, pp. 89-90.

459 El artículo 1.1 dice “el extranjero que pretenda entrar en territorio español deberá hacerlo por los puestos habilitados al efecto, hallarse provisto del pasaporte o documento de viaje en vigor que acredite su identidad y que se considere válido para tal fin, estar en posesión de un visado válido cuando éste sea exigible, y no estar sujeto a prohibiciones expresas de entrada. Asimismo, deberá presentar los documentos determinados en este Reglamento que justifiquen el objeto y condiciones de entrada y estancia, y acreditar la posesión de los medios económicos suficientes para el tiempo que pretenda permanecer en España o, en su caso, estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios”. Y solamente plantea dos casos de excepción en los que un extranjero puede entrar por lugares no habilitados: personas a las que les haya sido expedida una autorización extraordinaria para cruzar la frontera ante una necesidad concreta y beneficiarios de acuerdos internacionales en tal sentido con países limítrofes (art. 1.2) del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

viaje en vigor que acredite su identidad y que se considere válido para tal fin (España exige visado casi a todos los ciudadanos de países en conflicto), además, deben demostrar que cuenta con medios económicos entre otras exigencias y no representar un peligro para la seguridad o la salud de los españoles (volveremos más adelante sobre este tema).

De acuerdo a las normas internacionales los refugiados, no están obligados a cumplir con las normas de extranjería<sup>460</sup>, no obstante, en la práctica las cosas funcionan de otra manera, son muchas las personas que a pesar de estar necesitadas de protección no pueden acceder al territorio español por no cumplir los requisitos de entrada. Aquí hay que tener en cuenta dos momentos: 1) la primera dificultad la encuentran en el país de origen o de tránsito que normalmente, gracias a los acuerdos, hacen de policía de frontera y que pueden ser más exigentes o vulnerar aún más los derechos de los migrantes cuando se trata de hacer cumplir los acuerdos que han firmado o la imposición de visados o evitar las sanciones que impone España y la UE a las empresas de transporte si traen inmigrantes sin los correspondientes permisos. Así que las personas perseguidas tienen que someterse a las vías de acceso establecidas para los extranjeros o acudir a las vías clandestinas. Situación que afecta a los más pobres o con mayor riesgo de amenaza al no poder acudir a embajadas para solicitar las autorizaciones por cuestiones económicas o de tiempo y tampoco pueden manifestar a las autoridades de migración que se van del país porque sufren persecución cuando en muchos casos es el estado el agente perseguidor o no acepta que sus ciudadanos abandonen el país por esta razón, 2) el otro inconveniente lo encuentran a la hora de ingresar al territorio nacional, especialmente los que llegan por puestos no habilitados, que a pesar de venir huyendo no manifiestan dicha situación, desconocen el derecho o son simplemente devueltos a terceros países, antes de hacer la solicitud (llamadas devoluciones en caliente). Ante estas carencias que persisten en el estado español el Defensor del Pueblo ha manifestado reiteradamente que para poder garantizar el derecho de asilo en España se debe mejorar los sistemas de

---

460 Convención de Ginebra, artículo 31.1 Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales. 2. Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país.

información para que sean accesibles a todos los extranjeros que llegan a España independiente de la forma de entrada<sup>461</sup>.

## 11. RECAPITULACIÓN

En este capítulo hemos analizado las normas promulgadas antes de la Constitución de 1978 en materia de extranjería que fueron importantes porque muchos de los refugiados se acogieran a ellas por ser más favorables. También hemos analizado la importancia de la Constitución de 1978 en materia de derechos humanos y especialmente para las personas refugiadas y solicitantes de asilo, al haber sido incorporado el tema del asilo en la Constitución, concretamente se regula en el artículo 13.4<sup>462</sup>, el cual estipula que la ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España, es decir, el derecho de asilo se convierte en un derecho de rango constitucional, aunque su desarrollo queda en manos del legislador. Además, se incorpora en ella tratados internacionales tan importantes como la Declaración Universal de Derechos Humanos, y la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967. Igualmente hemos examinado las leyes que se promulgaron en materia de asilo en cumplimiento del mandato constitucional como fue la ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado y su respectiva reforma, la ley 9/1994 de 26 de marzo. Asimismo hemos visto la influencia de la normativa de la Unión Europea en la legislación Española sobre el derecho de asilo y refugio, después de la aprobación de la ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria que vino incorporar al sistema español el ordenamiento jurídico de la UE, concretamente se transpusieron las siguientes Directivas: la Directiva 2004/83/CE<sup>463</sup>, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida; la Directiva 2005/85/CE<sup>464</sup>, del Consejo, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los estados miembros para conceder o

---

461 DEFENSOR DEL PUEBLO, Estudio sobre el asilo en España, la protección internacional y los recursos del sistema de acogida, cit., p. 40.

462 Un análisis de normas precedentes en materia de asilo en SANTOLAYA MACHETTI, P., El derecho de asilo en la Constitución Española, Lex Nova, Valladolid, 2001; PÉREZ SOLA, N., La regulación del derecho de asilo y refugio en España, cit.

463 Diario Oficial Unión Europea 304/2004, fecha de Consulta 30 de septiembre de 2011.

464 Directiva disponible en Diario Oficial de la Unión Europea L 326/13, de 13 de diciembre de 2005. Corrección de errores en Diario Oficial de la Unión Europea L 236/35, de 31 de agosto de 2006, consulta 26 de febrero 2012.

retirar la condición de refugiado; y el Capítulo V de la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho de reagrupación familiar relativo a los refugiados.

En conclusión con la ley 12/2009 se consigue la transposición de la denominada Primera Fase del Sistema Europeo Común de Asilo, tal y como se recoge en las Conclusiones de Temperé de 1999 y se ratifica en el Programa de La Haya de 2004. También hemos visto el objeto de la ley 12/2009, a quien se aplica, los derechos y obligaciones que tienen los solicitantes y su respectivo procedimiento para adquirir el estatuto de refugiado.

No nos hemos detenido (no es el objeto de esta primera parte) en los hechos que corroboran o vienen a contradecir el tenor literal de la norma. En todo caso, quizás quepa dejar apuntado que en las fechas que redactamos los capítulos de este trabajo es más que evidente el debilitamiento de las políticas de asilo en la UE y quizás, especialmente en España. En las fechas en que revisamos este capítulo, junio de 2016, en España hay 16.400 solicitudes de protección internacional pendientes de resolución<sup>465</sup>.

Los últimos dos años, como consecuencia de la llegada de refugiados de los conflictos en los países de África del Norte y Oriente Medio, pero sobre todo de la terrible guerra de Siria se ha evidenciado un nuevo clima en la UE caracterizado por el auge de partidos de extrema derecha o directamente xenófobos en el centro y norte de Europa, en nuestro país destacan hechos relativos a la presión en la frontera africana (Ceuta y Melilla) donde un grupo de emigrantes fue recibido con disparos de bolas de goma; la sustitución de la operación de salvamento *Mare Nostrum* por dispositivos de control de fronteras de naturaleza militar (del tipo Operación Sofía), o las políticas de externalización de la UE que han llevado a que sean los países de la Unión Africana los que limiten la llegada de refugiados o los tratados bilaterales (España con Mauritania, Nigeria, Senegal o Marruecos, Francia con Mali, o Italia con el régimen libio de Gadafi) son políticas que, como señaló prontamente De Lucas, bordean lo delictivo porque pretenden impedir el derecho a la libre circulación y contradicen muchas de las normas vistas atrás<sup>466</sup>. Igualmente, en 2015, el Comité contra la Tortura de

---

465 “Las posibilidades de obtener asilo en España dependen de tu nacionalidad” El País, 15 /06/ 2016. Disponible en [http://politica.elpais.com/politica/2016/06/15/actualidad/1465991060\\_784745.html](http://politica.elpais.com/politica/2016/06/15/actualidad/1465991060_784745.html), consultado 20 de julio de 2016.

466 Recientemente en DE LUCAS, J., “Sobre el proceso de vaciamiento del derecho de asilo por parte de los Estados de la UE”, *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 4, junio 2016, pp. 21-27. Vid. también, DE LUCAS, J., *Mediterráneo, el naufragio de Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016. AMNISTÍA INTERNACIONAL, “Miedo y vallas: los planteamientos de Europa para contener a las personas refugiadas”, texto disponible en red:

<https://www.amnesty.org/es/documents/eur03/2544/2015/es/> Consulta del 2 de septiembre de 2016.

Naciones Unidas se refirió implícitamente a las llamadas «devoluciones en caliente» llevadas a cabo por España y en general a la expulsión y extradición de personas «sin una evaluación previa del riesgo de retorno e impiden el acceso a los procedimientos de determinación del estatuto de refugiado». La ONU instó a España a revisar la legislación de inmigración «con miras a respetar incondicionalmente el derecho de no devolución» según se recoge en las observaciones finales sobre el sexto informe periódico<sup>467</sup>. El caso de los malos tratos y muertes ocasionadas con las concertinas fue ilustrativo de la necesidad de acompañar el estudio de las normas con el estudio de los hechos (como haremos en la segunda parte de este trabajo). Por último, e igualmente, solo con la idea de dejar apuntados hechos significativos, en relación con los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta y Melilla, establecimientos de la Administración Pública, concebidos como dispositivos de primera acogida provisional destinados a dar servicios y prestaciones sociales básicas a inmigrantes y solicitantes de asilo, en tanto se realizan trámites de identificación y chequeo médico<sup>468</sup>: el informe de 2015 expresó su preocupación por sus altos niveles de hacinamiento y por las deplorables condiciones materiales de sus instalaciones que describían como una amenaza para la salud y la integridad física y psicológica de las personas que allí se encuentran<sup>469</sup>, pero todo ello lo veremos con la perspectiva más socio-jurídica de la segunda parte de este trabajo.

Es importante destacar ya la regulación sobre migración que se inició en el año 1985 tantas veces modificada, por vaivenes políticos, o por la falta de una respuesta clara y consensuada al fenómeno de la llegada de grandes contingentes de extranjeros especialmente a finales de los años noventa. Podemos decir que en los años noventa se intensifica el debate sobre las formas de gestión de la inmigración. Como consecuencia de ello, en el año 2000 tiene lugar una profunda revisión del régimen jurídico de extranjería, que a partir de entonces se caracteriza definitivamente por su inestabilidad.

---

467 Se criticó también "el uso excesivo de la fuerza" por parte de la Policía y la Guardia Civil en controles fronterizos y manifestaciones. Unas actitudes que, según este organismo de la ONU, quedan impunes por falta de medidas de prevención y mecanismos para que sean supervisadas. El informe recuerda que algunos agentes que han hecho uso desproporcionado de su fuerza incluso llegaron a ser indultados. La ONU consideró en ese informe que el delito de tortura, tal como viene recogido en el Código Penal, está poco desarrollado y las penas "siguen sin ser adecuadas teniendo en cuenta su gravedad". Es por ello, apuntaba el informe, que se pide a España que modifique el articulado para armonizarlo con el de la Convención Internacional contra la Tortura. <http://www.europapress.es/sociedad/noticia-onu-instata-espana-revisar-legislacion-inmigracion-asilo-20150515180958.html>, consultado 18 de septiembre de 2016.

468 La regulación de los centros de migraciones se encuentra en los artículos 264 a 266 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

469 GARCÍA CÍVICO, J., "Tortura y refugio. Carretera asfaltada en dos direcciones" en Papeles de la Red El Tiempo de los Derechos (HURI-AGE- WorkingPapers), 2016.

En efecto, dejando de lado la escasa regulación contenida en la Constitución Española (art. 13, 149.1.2 CE), la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, ya ha sido modificada, desde su aprobación, en cuatro ocasiones, por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre; Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre; y Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre.



## **CAPITULO 6**

### **1. EL FENOMENO DE LAS MIGRACIONES FORZOSAS EN EL MUNDO**

En el planteamiento de este trabajo hemos determinado que para valorar si una norma es efectiva o por lo menos para conocer el grado de efectividad no basta con la promulgación de la misma, sino que la norma debe tener un impacto perceptible de la misma en el medio social al que va dirigido. En cuanto a nuestro tema de estudio el derecho de asilo y refugio, fue la respuesta al importante número de desplazados forzosos que dejaron las dos grandes Guerras Mundiales, pero no fue hasta a mediados del siglo XX una vez terminada la SGM que los estados se dieron cuenta que este era un problema que no podía resolverse a nivel nacional y a partir de este momento se creó un sistema con carácter internacional que se ha visto reforzado por el aporte de las diferentes regiones que han ampliado las causas de persecución en aras de una mayor cobertura a los perseguidos de sus regiones. Igualmente, el sistema de protección internacional se ha ido consolidado en la medida que los estados han ratificado la Convención de 1951 y su protocolo.

Ahora en este capítulo vamos a estudiar el número de desplazados forzosos que se vienen presentando, tanto a escala internacional como interna. Además, analizaremos las causas, los hechos que están originando el incremento de los movimientos humanos forzados, destacaremos los principales países que más desplazados forzosos originan y los países que más refugiados reciben en el mundo. Como esta tesis es de sociología jurídica estos datos nos permitirán conocer los cambios que se han producido desde la vigencia del derecho internacional de los refugiados y el impacto social que han tenido, con el ánimo de poder determinar en qué grado se cumplen los objetivos para las cuales se promulgaron las normas de derecho internacional de protección.

### **2. LA SITUACIÓN DE LOS DESPLAZADOS FORZOSOS EN EL MUNDO**

Los movimientos de población forzada no son algo nuevo en la historia de la humanidad basta mirar hacia atrás y recordar el comercio de esclavos de África hacia América o las deportaciones de etnias enteras practicadas por Stalin dentro de la Unión Soviética<sup>470</sup>. Sin embargo, los desplazamientos humanos forzados actuales los tenemos que

---

470 ROMERO, J., NOGUE, J., "Globalización y nuevo (des) orden mundial" en ROMERO, J. (Coordinador), Geografía humana procesos, riesgos e incertidumbres en un mundo globalizado, Ariel, Barcelona, 2007, p. 111.

visualizar desde el proceso de humanización de la comunidad internacional que comenzó en el siglo XX, concretamente con la DUDH de 1948, en la cual se reconoció la necesidad de proteger los derechos fundamentales y evitar todo tipo de abuso no solo en tiempos de paz, sino también en tiempos de guerra, conflictos o violencia<sup>471</sup>, como lo determina el art. 14 de la DUDH que dice así: “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”, por lo tanto, el derecho de asilo es un derecho humano, complementado con la Convención de Ginebra 1951, que fue promulgada para dar solución a los refugiados que dejaba la Segunda Guerra Mundial y la creación del Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas en 1950, pero que tan pronto habían entrado en vigor, surgieron nuevos conflictos y nuevos refugiados que requerían protección, así en 1967 se promulgó el protocolo que vino a eliminar la restricción temporal y geográfica que determinaba la Convención de 1951. A partir de este momento estos instrumentos jurídicos han sido la base de la protección internacional en el mundo.

Sin embargo, hoy más que nunca se necesita revisar el derecho de protección internacional, los mecanismos para la aplicabilidad de estas normas y el cumplimiento de los estados, debido a que las migraciones forzadas no han disminuido, al contrario, el número de desplazados internos y refugiados no han hecho más que aumentar. Unos pocos países en su mayoría con ingresos bajos llevan años desbordados por el número de refugiados que han ingresado en sus territorios. Mientras los países ricos se afanan por presentar la inmigración (inmigrantes económicos, refugiados, asilados) como una amenaza o riesgo para la seguridad, para el estado de bienestar y hasta para la propia identidad. Para algunos autores incluso se presenta irresponsablemente a la inmigración como delincuentes<sup>472</sup>, para justificar el cierre de las fronteras y el incumplimiento de sus obligaciones, sin importar que miles de personas puedan ser potenciales titulares del derecho de asilo, que han huido de la persecución e intentan encontrar un lugar seguro.

Actualmente las personas que han tenido que abandonar sus hogares se han multiplicado. Con el inicio de las denominadas “revueltas árabes”, el número de desplazados forzosos se ha incrementado de una forma exponencial, principalmente por el conflicto de Siria que cada vez cobra mayor intensidad. En 2011 el número de desplazados forzosos en el

---

471 PONTE IGLESIAS, M. T., Conflictos armados, refugiados y desplazados internos en el derecho internacional, cit., p. 27.

472 DE LUCAS MARTÍN, J., “De la indiferencia al menosprecio: restringiendo la titularidad de los derechos” en PEÑA ECHEVERRÍA, J., (Coordinador), Inmigración y derechos humanos, Observatorio de Derechos Humanos Universidad de Valladolid, Fundación Lex Nova, 2012, p. 26.

mundo era de 42,5 millones de personas, cifra que, a finales de 2015, según ACNUR<sup>473</sup> alcanzó los 65,3 millones de personas en el mundo, es decir, en tan solo cuatro años más de 22,8 millones de personas fueron obligadas a abandonar sus hogares o residencia habitual. De los 65,3 millones de desplazados en todo el mundo, 40,8 millones de personas están dentro de su propio territorio y solamente 21,3 millones son refugiados.

Estas cifras no se veían desde la Segunda Guerra Mundial cuando se calculaba que los desplazados forzosos superaban los 60 millones de personas<sup>474</sup>. Situación que ya ha sido catalogada como la más compleja. Ban Ki Moon, Secretario General de las Naciones Unidas ha manifestado “nos enfrentamos a la mayor crisis de refugiados y desplazamiento de nuestro tiempo. Y, sobre todo, esta no es solamente una crisis de números; es también una crisis de solidaridad”<sup>475</sup>.

El incremento de los desplazamientos humanos forzados de estos últimos años, están relacionados con los graves conflictos armados que han surgido, se han reactivado o empeorado en los diferentes lugares del mundo. En 2015 estaban activos en diferentes países conflictos de gran intensidad y efectos dañinos para la población civil, entre ellos destacamos los conflictos de: Siria, Afganistán, Burundi, RDC, Malí, Somalia, Sudán del Sur, Ucrania<sup>476</sup>.

De lo anterior podemos concluir que las personas que huyen de lugares donde existen conflictos armados y violencia generalizada, sufren persecución grave y por lo tanto son potenciales titulares del derecho de asilo, sin embargo, en la práctica son muy pocas las personas que logran que se les reconozca este derecho, debido a que los estados que tienen la obligación correlativa no cumplen con efectividad sus obligaciones adquiridas.

A continuación, vamos a ver la situación y los derechos que tienen los refugiados y los desplazados forzosos internos.

## **2.1. Los refugiados en el panorama mundial**

En este apartado queremos analizar el número de refugiados que hay en el mundo, su situación y que países están cumpliendo con la protección internacional, ya que esta tesis se

---

473 ACNUR, Informe tendencias globales. Desplazamientos forzados en 2015. Forzados a huir, p. 2.

474 CUTTS, M., La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria, 2000, p. 16.

475 ACNUR, Informe, 2015, cit, pp. 2-5.

476 ESCOLA DE CULTURA DE PAU, Alerta 2016! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz. Barcelona: Icaria, 2016, p. 13. Información disponible en <http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/16/alerta16e.pdf>, consultado 27/09/2016.

enmarca dentro de la sociología jurídica, estos datos nos ayudaran a entender si las normas internacionales están funcionando o no en la actualidad.

Como vimos anteriormente en el bloque normativo, los refugiados gozan de un amplio abanico de derechos, pese a ello, la situación actual es muy compleja, cada vez es mayor el número de las personas que huyen a otros países, la mayor parte ha huido a países con economías frágiles que no tienen capacidad ni para atender las necesidades más elementales de sus ciudadanos. Las causas que obligan a las personas a huir también van en aumento, sin embargo, la persecución que reconocen los estados es tasada, lo que ha permitido que muchas personas se queden por fuera del marco de protección internacional o consigan solo la protección de facto o una protección más baja (asimilado a refugiado, protección subsidiaria, residencia por razones humanitario), como dice el profesor Pablo Antonio Fernández, los “Estados pretenden aplicar estrictamente el estatuto personal del refugiado, es decir, la Convención de Ginebra de 1951, cuando la realidad circundante es que se trata de éxodos masivos de población que no pueden identificarse estrictamente con los términos de la Convención, pero cuyas circunstancias requieren el mismo trato de protección y asistencia”<sup>477</sup>.

Las nuevas realidades y la forma como se está gestionando el fenómeno de los refugiados, demuestra que los mecanismos tradicionales resultan insuficientes y por lo tanto se requiere ser revisados o complementados para dar respuesta a todos los nuevos desplazamientos forzados que están surgiendo<sup>478</sup>, de lo contrario es continuar condenando a millones de refugiados a vivir en la clandestinidad<sup>479</sup> y si ninguna protección.

Para 2015, la cifra de los refugiados superaba los 21 millones de personas en el mundo. Más del 50 % de estos refugiados eran menores de edad y un importante número de los que solicitaron asilo eran menores no acompañados o separados de sus familias. La cifra de los menores no acompañados es la que más cambios ha presentado<sup>480</sup>. En 2014 solicitaron

---

477 FERNANDEZ SANCHEZ, P. A., “Los nuevos desafíos de la protección de los refugiados” en CAMPS MIRABET, N., El derecho internacional ante las migraciones forzadas, refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios, cit., pp.61-62.

478 CAMPS MIRABET, N., El derecho internacional ante las migraciones forzadas, refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios, cit., p. 11.

479 MERINO SANCHO V., III “Jornadas Políticas Migratorias, Justicia y Ciudadanía”, 27-29 de Octubre, Madrid, 2010, p. 7.

480 Sobre el tema de los menores refugiados véase a SALADO OSUNA, A., “La protección de los niños refugiados” en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., La revitalización de la protección de los refugiados, Universidad de Huelva, 2002, p. 201 y ss.

asilo 34.300 menores no acompañados, cifra que se triplicó para 2015 con 98.400 solicitudes de asilo de menores no acompañados<sup>481</sup>.

Los conflictos y la violencia son los que han causado más refugiados en el mundo en estos últimos años, Siria en cinco años de conflicto ha originado aproximadamente 5 millones de personas refugiadas, Afganistán registra 2,7 millones y Somalia 1,1 millones de personas refugiadas. Estos tres países han expulsado el mayor número de refugiados en todo el mundo, además, han sido incluidos en 2015 en la lista de estados fallidos o frágiles<sup>482</sup>. Lo que demuestra que cuanto más frágil es un país, más alta es la inseguridad para sus ciudadanos, no dejándoles otra alternativa más que la huida.

## **2.2. La mayor parte de refugiados se encuentran en los países menos desarrollados**

Por años se ha extendido la creencia que los refugiados y otros migrantes siempre huyen a los países ricos. Actualmente con la llegada masiva de refugiados a Europa se ha intensificado esta idea, que muchos aprovechan para hacer política antiinmigrantes<sup>483</sup> o argumentar el cierre de las fronteras. No obstante, los informes y estudios demuestran que la mayoría de refugiados se encuentran en los países menos favorecidos económicamente o que atraviesan situaciones de inestabilidad.

Según los informes de ACNUR del total de refugiados que hay en el mundo el 86 % están en países empobrecidos<sup>484</sup> o sin monopolio de la violencia física legítima o donde no se respetan los derechos humanos, especialmente la de ciertos colectivos como son las mujeres y los menores. Para 2015, sólo 10 de los 193 países del mundo albergaban a más de la mitad de las personas refugiadas: Turquía 2,5 millones, Pakistán 1,6 millones, Líbano 1,1 millones, Irán 979.400 personas, Etiopía 736,100, Jordania 664,100, Kenia, Uganda, R.D. del Congo,

---

481 ACNUR, Informe 2015, cit., pp. 2 y 8.

482 En 2015 dentro de los diez primeros estados fallidos fueron incluidos, además Sudan del Sur, Rep. Centro Africana, Sudan, Yemen, Chad, RDC., y Haití. Información disponible en <http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2016>, consultado 10/10/2016.

483 ARANGO, J., “Europa: el año de los refugiados. A través del Mediterráneo: tragedia de los refugiados y crisis de la UE” en ARANGO, J., MAHÍA, R., MOYA, D., SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. (Directores), El año de los refugiados, Anuario CIDOB de la Inmigración (nueva época), 2015-2016, Barcelona, 2016, p. 46 y ss.

484 ACNUR, Informe de resultados CRISIS Siria/ Mediterráneo, Junio 2016, p. 2. Información disponible en [http://www.eacnur.org/sites/default/files/publicacion\\_fichero/informesiriamediterraneo\\_en\\_numeros\\_-\\_junio\\_2016.pdf](http://www.eacnur.org/sites/default/files/publicacion_fichero/informesiriamediterraneo_en_numeros_-_junio_2016.pdf), 06/10/2016.

Chad. Estos países se ven obligados a hacer mucho más de lo que les corresponde, simplemente, por su proximidad a las zonas de crisis<sup>485</sup>.

Si tenemos en cuenta los datos anteriores la situación es más compleja, porque no es que solo diez países acojan el mayor número de refugiados, sino que son los que menos ingresos tienen y algunos son de los más pobres del planeta, Pakistán tiene un per cápita de 1.400 dólares, Etiopía solo tiene un per cápita 550 dólares, Uganda tiene un per cápita 670 dólares, Chad tiene un per cápita 980 dólares<sup>486</sup> y, además, de ser los más pobres también tienen conflictos y violencia.

Pakistán<sup>487</sup>, es un país muy frágil por su situación política, económica y social que realmente no tiene capacidad para acoger refugiados, sin embargo, este país por más de treinta años ha acogido el mayor número de refugiados en el mundo, en su mayoría afganos. Para 2014 se calculaba que había unos 2,5 millones de refugiados afganos reconocidos y aproximadamente otros 2,5 millones de hecho entre Pakistán e Irán. Cerca del 75 % de estos refugiados están en el exilio por más de tres décadas<sup>488</sup>. Fuera de la región, Alemania es el país que más refugiados afganos ha recibido, se calculaba que unos 30.000 mil habían sido acogidas por este país<sup>489</sup>. Si comparamos la cifra entre Pakistán y Alemania la diferencia es abismal.

A pesar de la larga tradición de Pakistán en la acogida de refugiados, constantemente se vulnera los derechos humanos de los refugiados. En el año 2001 el Gobierno pakistaní dejó de reconocer como refugiados a los afganos que entraban en Pakistán, esta situación es muy peligrosa para los refugiados al estar indocumentados están indefensos jurídicamente y se

---

485 AMNISTÍA INTERNACIONAL, “El egoísmo de los países ricos dará lugar a una agudización de la crisis de refugiados, no a su alivio”, 4 de octubre 2016. Información disponible en <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2016/10/refugee-crisis-set-to-get-worse/>, consultado 09/10/2016.

486 BANCO MUNDIAL, Datos disponible en <http://www.bancomundial.org/es/country>, consultado 09/10/2016.

487 Pakistán se enfrenta a importantes retos económicos, de gobernabilidad y de seguridad. La persistencia de los conflictos en las zonas fronterizas y los retos de seguridad en todo el país son una realidad que afecta a todos los aspectos de la vida. Véase GARCÍA, D., Informe Pakistán, CEAR, 2014, 12. Información disponible <http://www.cear.es/wp-content/uploads/2013/08/Pakist%C3%A1n.2014.Informe-General.pdf>, consultado 14/10/2016.

488 TYLER, D., “Replanteamiento de las soluciones para los refugiados afganos” en desplazados afganos: 2014 y más allá, Revista Migraciones Forzadas, número, 46, p. 18. Información disponible en [http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/afghanistan/RMF46\\_Afghanistan.pdf](http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/afghanistan/RMF46_Afghanistan.pdf), consultado 06/10/2016.

489 ACNUR, Informe 2015, cit., pp. 9 y 17.

convierten en presa fácil de todo tipo de abusos<sup>490</sup>. Esta situación solo se podría revertir con una distribución de los refugiados más equitativa y conforme a la capacidad de los países (volveremos sobre este tema más adelante).

Kenia, es otro país que lleva más de 25 años acogiendo un importante número de refugiados que huyen de la violencia y la persecución de sus países vecinos. Sin embargo, este país no es un país seguro para los refugiados, además, su capacidad económica es muy débil y no respeta los derechos de los refugiados. Los inmigrantes y solicitantes de asilo son detenidos y tratados como delincuentes y acusados injustamente. A pesar de existir una ley de asilo que reconoce el derecho a los refugiados, no ha establecido mecanismos que permitan su efectividad (no hay formación para la policía en materia de inmigración y refugiados, normalmente, ignoran los derechos reconocidos a los refugiados, no hay asesoramiento jurídico, ni servicio de traducción en las cárceles ni fuera para los refugiados), no garantiza los servicios más elementales como alimentación, seguridad, salud. En 2012 el Gobierno promulgó una directiva para endurecer las medidas contra los refugiados, ordenó detener el registro de todos los refugiados y solicitantes de asilo en las zonas urbanas e indicaba que todas las agencias, incluyendo el ACNUR, debían dejar de brindar servicios directos a los refugiados<sup>491</sup>.

A finales de 2016 el gobierno de este país anunció que cerraba el campamento Dadaab donde había aproximadamente 600.000 refugiados, en su mayoría somalíes y además, ejerce fuerte presión para devolverlos a Somalia, situación muy peligrosa para los refugiados dado las condiciones de seguridad de este país que como hemos indicado anteriormente lleva años declarado estado fallido<sup>492</sup>.

Otros países con economías frágiles se han visto constantemente afectados por el número tal alto de refugiados que llegan a sus territorios de países vecinos. Así, en 2004 Uganda, Chad y Etiopía, acogieron a más de 200.000 refugiados que huían del conflicto

---

490 ALIMIA, S., “Violencia y vulnerabilidades: afganos en Pakistán” en desplazados afganos: 2014 y más allá, Revista Migraciones Forzadas, número, 46, p. 25. Información disponible en

[http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/afghanistan/RMF46\\_Afghanistan.pdf](http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/afghanistan/RMF46_Afghanistan.pdf), consultado 06/10/2016.

491 KIAMA, L., LIKULE, D., “Detención en Kenia: Riesgos para los refugiados y solicitantes de asilo” 2013. Información disponible en <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/detencion/Kiama-Likule%20.pdf>, consultado 22/09/2016.

492 ONU, centro de noticias, 9 de mayo 2016. Información disponible en

[http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=35031#.V\\_ffF-WLTIU](http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=35031#.V_ffF-WLTIU), consultado 08/10/2016.

desatado en la región de Darfur en Sudán<sup>493</sup>. Desde esta fecha estos países no han dejado de recibir refugiados de Darfur debido a que cada vez más la situación en esta región empeora<sup>494</sup>. Igualmente los perseguidos del conflicto de Burundi y la República Democrática del Congo en su mayoría huyeron a Tanzania. Miles de bosnios y croatas se refugiaron en Serbia y Montenegro, de donde otros huyeron para pedir asilo en Alemania<sup>495</sup>. En cuanto a los refugiados que deja el conflicto colombiano la mayor parte se encuentran en los países vecinos como: Ecuador, Venezuela y en menor medida en Costa Rica y Panamá, según ACNUR en estos países para 2014 había entre refugiados y situación similar a la de los refugiados 257.100 colombianos<sup>496</sup>. Lo que queremos decir, es que como se gestiona actualmente el sistema de protección internacional, los países vecinos o cercanos a los conflictos son los que hacen y van a tener que seguir haciendo frente al mayor número de refugiados.

En 2008, Asia fue el continente que más refugiados recibió, aproximadamente 8 millones. Mientras que los países desarrollados para este mismo año acogieron solo dos millones y medio de refugiados, de los cuales millón y medio estaba en América del Norte; 900.000 en Europa y el resto estaban repartidos entre Australia y Nueva Zelanda<sup>497</sup>.

Esta situación genera una carga demasiado pesada para estos países y una situación de vulnerabilidad para los refugiados, que además, de no recibir la protección necesaria, se ven sometidos a todo tipo de abusos, como manifestaba Deborah Elizondo Responsable de la Unidad de Protección de la Delegación de ACNUR en España, que es imposible “poder garantizar la seguridad de los solicitantes de asilo y de los refugiados en países, o regiones que están assoladas por la guerra y la lucha civil, donde se ataca constantemente los campamentos de refugiados, se recluta forzosamente a los refugiados, donde se hace

---

493 ONU, “La Misión de las Naciones Unidas en Sudán”. Información disponible en <http://www.cinu.org.mx/temas/DARFUR/accion-onu.htm>, consultado 14/10/2016.

494 BAÑOS, P., “Darfur: el estado de la situación humanitaria y de seguridad en 2009”, Real Instituto Elcano. Disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/dt24-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt24-2009), consultado 14/10/2016.

495 CEAR, Informe la situación de los refugiados en España, 2005, pp. 14 -15.

496 ACNUR, Informe tendencias globales, 2014, p. 10.

497 LACOMBA, J., Historia de las migraciones internacionales: historia, geografía, análisis e interpretación, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2008, p. 199.



devoluciones periódicas, se cierre las fronteras, no se respecta a los refugiados más vulnerables, sobre todo mujeres, niños y ancianos”<sup>498</sup>.

Pero la situación de los países que tienen el mayor número de refugiados no parece que tenga una solución a corto plazo. Actualmente Turquía, Líbano, Jordania, Irak y Egipto, están desbordados por la llegada de refugiados que huyen del conflicto de Siria. De acuerdo a Amnistía Internacional hasta el primer trimestre de 2016 la respuesta de los demás estados para aliviar a estos países fue mínima o nula. Los países del Golfo –Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí, Kuwait y Bahréin– no habían ofrecido ninguna plaza de reasentamiento para refugiados sirios. Otros países, como Rusia, Japón, Singapur y Corea del Sur, tampoco habían ofrecido ninguna plaza de reasentamiento. Alemania había prometido 39.987 plazas para refugiados sirios a través de su programa de admisión humanitaria y del patrocinio individual, aproximadamente el 54 % del total de la UE. Alemania y Serbia habían recibido entre las dos el 57 % de las solicitudes de asilo de personas sirias en Europa entre abril de 2011 y julio de 2015. Después de Alemania y Suecia, los 26 países restantes de la UE habían prometido unas 30.903 plazas de reasentamiento, lo que equivale aproximadamente al 0,7 % de la población refugiada siria en los principales países de acogida<sup>499</sup>.

Ante el panorama actual se hace necesario que los estados cumplan con sus obligaciones que han ratificado mediante los tratados internacionales, que los países con mayor capacidad económica asuman mayor responsabilidad frente a los refugiados.

### **2.3. La protección de los refugiados al límite**

Hace más de 60 años, con la promulgación de la Convención de Ginebra de 1951, los estados mostraron un gran interés por la protección de los refugiados del momento. Desde esta época hasta nuestros días se han aumentado enormemente las causas de persecución y el número de refugiados y desplazados, por lo que Naciones Unidas ha ampliado el mandato del ACNUR, por otro lado los estados no acaban de mostrar un verdadero compromiso con los

---

498 ELIZONDO, D., “La protección internacional de los refugiados: retos del alto comisionado de las naciones unidas para los refugiados en las crisis humanitarias” en CAMPS MIRABET, N. (Ed.), *El derecho internacional ante las migraciones forzadas, refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios*, cit., p. 88.

499 AMNISTÍA INTERNACIONAL, “La crisis de refugiados de Siria en cifras”, 3 febrero 2016. Información disponible en <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2016/02/syrias-refugee-crisis-in-numbers/>, consultado 08/10/2016.

refugiados, solamente 148 países<sup>500</sup> han ratificado alguno de los instrumentos internacionales: la Convención de Ginebra de 1951 o el protocolo de 1967<sup>501</sup>.

En la actualidad ante el drama que viven millones de personas que después de haber sufrido la persecución no encuentran un lugar de refugio que garantice sus derechos con dignidad, lo que les obliga a vivir en condiciones de miseria, sometidos a violencia, violación de derechos humanos, en algunos casos en peores condiciones que las que vivían en el país del que huyeron, es un claro ejemplo del incumplimiento de quienes tienen que aplicar el derecho internacional de los refugiados, no basta con ratificar los tratados internacionales, sino se establecen los mecanismos necesarios para el ejercicio de derecho. Como manifestaba, Filippo Grandi, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en la apertura de la reunión de Alto Nivel para abordar los grandes movimientos de refugiados y migrantes, celebrada el 19 de septiembre 2016, “El mundo, conmocionado por las imágenes del gran número de personas huyendo y muriendo en el mar, no quiere que nuestras intenciones se queden en el papel. Exige acciones y resultados prácticos, para que el desplazamiento forzado se pueda manejar con base en principios, y poder resolver con coraje y visión”<sup>502</sup>.

Los estados están obligados a brindar protección de acuerdo con los tratados que han ratificado, como nos recuerda Abramovich y Courtis “cuando los estados adoptan un tratado internacional de derechos humanos, no solo quedan obligados por su texto, sino también por las interpretaciones que de ese texto realizan los órganos de contralor establecidos por el propio tratado (...) la analogía será mucho mayor cuando el estado haya decidido convertir al tratado en parte de su propio derecho interno, y hacerlo directamente invocable por parte de los individuos ante los tribunales”<sup>503</sup>. Como es el caso de España que en la Constitución

---

500 ACNUR, Estados partes de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967 a 2011. Información disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0506>, consultado 09/10/2016.

501 La Convención de Ginebra fue adoptada por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y Apátridas celebrada en Naciones Unidas en Ginebra del 2 al 25 de julio de 1951. Se abrió a la firma el 28 de julio y entró en vigor el 22 de abril de 1954. No fue ratificada por España, junto con el Protocolo de Nueva York de 1967 hasta 1978. Por medio del Protocolo de Nueva York de 4 de

octubre de 1967, la Convención de Ginebra amplía su ámbito de actuación ya que deja de aplicarse únicamente por hechos acaecidos en Europa antes del 1 de enero de 1951, es decir, con la promulgación y entrada en vigor del Protocolo desaparecen las limitaciones temporales así como las geográficas que la propia Convención establecía. BOE núm. 252 de 21 de octubre de 1978.

502 Información disponible en <http://www.acnur.org/noticias/noticia/discurso-de-filippo-grandi-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-refugiados-apertura-de-la-reunion-de-alto-nivel-para-abordar-los-grande/>, consultado 10/10/2016.

503 ABRAMOVICH, V., COURTIS, C., “Fuentes de interpretación de los tratados internacionales de derechos humanos por los órganos internos. El caso de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales” en AÑON, M. J., (Ed.) et al., La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, pp. 89-90.

española artículo 10.2 dispone que “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y los acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificadas por España”<sup>504</sup>.

En este sentido, todos los estados que han ratificado los convenios internacionales, son quienes tienen la obligación correlativa de garantizar la protección internacional, no obstante, siguen mostrándose mezquinos a la hora de otorgar derechos a los extranjeros. Sus políticas están enfocadas a restringir las migraciones sustentándolas en diversas cuestiones como la soberanía estatal, la identidad cultural, el estado de bienestar de sus ciudadanos, la seguridad. Desde esta perspectiva las normas jurídicas que han reconocido y desarrollado los derechos de los extranjeros lo han hecho siempre desde el prisma de la exclusión y la diferenciación<sup>505</sup>.

Este es el caso del derecho de asilo un derecho mucho más amplio que el derecho de refugio, no obstante, se ha visto minimizado al dejarlo a voluntad de los estados quienes deciden si lo otorgan o lo rechazan, debido que hasta el momento no se han promulgado tratados en esta materia que amparen este derecho humano, ni se ha creado organismo alguno con capacidad coactiva que pueda obligar a los estados a concederlo<sup>506</sup>. Actualmente la mayor parte de estados otorgan el derecho de asilo a las personas que la Convención de Ginebra reconoce la condición de refugiado, como es el caso de España que concede el asilo a los nacionales no comunitarios y a los apátridas que ostenten la condición de refugiado reconocida en la Convención de 1951<sup>507</sup>.

---

504 ACOSTA ESTÉVEZ, J. B., “La internalización de los derechos humanos y los mecanismos de protección de los refugiados” en CAMPS MIRABET, N., *El derecho internacional ante las migraciones forzadas, refugiados, desplazados y otros migrantes Involuntarios*, cit., pp. 28-29.

505 AÑON, M. J., “Limites de la universalidad: los derechos sociales de los inmigrantes” en AÑON, M. J. (Ed.), et al., *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, p. 10.

506 LOPEZ-ALAMZA BEAUS, E., “El sistema europeo común de asilo a examen” en REIG FABADO, I., *Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea*, cit., p. 43.

507 Artículo 2, “El derecho de asilo es la protección dispensada a los nacionales no comunitarios o a los apátridas a quienes se reconozca la condición de refugiado en los términos definidos en el artículo 3 de esta Ley y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y su Protocolo, suscrito en Nueva York el 31 de enero de 1967. La condición de refugiado se reconoce a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o al apátrida que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, por los mismos motivos no puede o, a causa de dichos temores, no quiere regresar a él, y no esté incurso en alguna de las causas de exclusión del artículo 8 o de las causas de denegación o revocación del artículo 9”. Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

En este sentido, la protección de las personas refugiadas no puede ser dispensada solo desde el derecho internacional para los refugiados, sino que la respuesta tiene que venir del derecho internacional para los derechos humanos<sup>508</sup>, los derechos de los inmigrantes no pueden estar limitados, tienen que ser tratados desde el principio universalista que consagra la DUDH<sup>509</sup>, no se puede seguir enfocando las políticas migratorias y de asilo desde un trato “discriminatorio y desigualitario”<sup>510</sup>. El derecho de asilo que proclama la DUDH es un derecho amplio entendido como un derecho humano necesario para proteger la vida, como recuerda De Lucas, el asilo no es un acto de generosidad, de caridad, sino un derecho fundamental universal, que todas las personas deben gozar de este derecho, pero desafortunadamente se ha convertido en una excepción, unos pocos logran alcanzar este privilegio<sup>511</sup>.

A pesar de que el derecho de protección internacional es un derecho humano, los estados en posición de autoridad, con mayor capacidad económica en vez de crear mecanismos para que los titulares del derecho de asilo lo puedan ejercer con efectividad, se han dedicado a limitarlo, blindando sus fronteras y hasta externalizándolas con el ánimo de contener la migración que no desean (inmigrantes empobrecidos, refugiados y solicitantes de asilo)<sup>512</sup>. Aunque la mayor parte de desplazados forzosos se quedan dentro sus propios países o encuentran refugio en países vecinos, el intento de una minoría de llegar a los países desarrollados ha provocado reacciones alarmantes y un incremento exagerado por fortificar las fronteras<sup>513</sup>.

---

508 ACOSTA ESTÉVEZ, J. B., “La internalización de los derechos humanos y los mecanismos de protección de los refugiados” en CAMPS MIRABET, N., *El derecho internacional ante las migraciones forzadas, refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios*, cit., p. 19.

509 SOLANES CORELLA, Á., “Sobre la necesidad de garantizar los derechos humanos en el contexto migratorio español” en PEÑA ECHEVERRÍA, J., (Coordinador), *Inmigración y derechos humanos*, Observatorio de Derechos Humanos Universidad de Valladolid, Fundación Lex Nova, 2012, p. 34.

510 DE LUCAS, J., “De la indiferencia al menosprecio: restringiendo la titularidad de los derechos” en PEÑA ECHEVERRÍA, J., (Coordinador), *Inmigración y derechos humanos*, Observatorio de Derechos Humanos Universidad de Valladolid, cit., p. 27.

511 DE LUCAS, J., “El derecho de asilo en tiempos difíciles”, *El País* 20/06/2009. Disponible en [www.elpais.com/articulo/opinion/derecho/asilo/tiempos/dificiles/elpepiopi/20090620elpepiopi\\_5Tes?print=1](http://www.elpais.com/articulo/opinion/derecho/asilo/tiempos/dificiles/elpepiopi/20090620elpepiopi_5Tes?print=1), consulta 25/04/2012.

512 “Entre las medidas de control migratorio que han adoptado los estados se encuentran: la imposición de más rigurosidad en los regímenes de visados y de sanciones a los transportistas; el control de documentos antes del embarque y el desembarco; el empleo de otras medidas de interceptación, como el uso de cámara de infrarrojos para descubrir a los pasajeros clandestinos en las fronteras y los puertos; y un recurso más frecuente a los conceptos de primer país de asilo y de tercer país seguro”. ELIZONDO, D., “La protección internacional de los refugiados: retos del alto comisionado de las naciones unidas para los refugiados en las crisis humanitarias” en CAMPS MIRABET, N. (Ed.), *El derecho internacional ante las migraciones forzadas, refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios*, cit., p. 91.

513 AUBARELL, G., ZAPATA-BARRERO, R., ALLIEVI, S., *Inmigración y procesos de cambio: Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, Icaria Editorial, 2004, p. 43.

La UE es un claro ejemplo de estas políticas restrictivas, desde que se suprimió los controles interiores no ha hecho más que reforzar la seguridad exterior, acosta de los derechos de los más vulnerables, para llevar a cabo estos controles ha involucrado y responsabilizado, a terceros países con acuerdos de readmisión, imposición de visados, control en los países de tránsito y sanciones a los transportistas que lleven personas sin la documentación requerida de entrada<sup>514</sup>. Cada vez la UE ha ido implantando sistemas de control más rigurosos para frenar los flujos migratorios hasta convertirse en la llamada “Europa fortaleza”<sup>515</sup>, (tema que ampliaremos más adelante).

Actualmente se habla de la peor crisis humanitaria, especialmente por el aumento de los refugiados y por el drama que viven millones de personas en Europa, que no sólo son víctimas de la persecución, sino del desprecio y rechazo de la sociedad internacional. El conflicto de Siria ha puesto de manifiesto el poco compromiso de la UE y de los estados miembros con las personas que sufren persecución, situación que venían denunciando hace tiempo las distintas organizaciones que trabajan con los refugiados como ACNUR, CEAR, HUMAN RIGHTS WATCH.

Estas políticas de exclusión y rechazo en un mundo cada vez más globalizado se extienden por todos los continentes: en Estados Unidos, el político Donald Trump, abanderó su campaña presentando a la inmigración como delincuentes y terroristas, acusándolos de ser los causantes de la inseguridad del país, para lo cual promete construir un gigantesco muro en la frontera de México con EE:UU, aumentar las deportaciones de los que estén ilegalmente en el país, controlar la entrada con su sistema de visados más exigente y excluyente<sup>516</sup>.

### **3. LAS CONSECUENCIAS MÁS GRAVES DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS RESTRICTIVAS**

Cuando los estados no cumplen los tratados internacionales, cuando sus políticas de asilo y refugio son inexistentes o insuficientes o cuando externalizan sus fronteras y pasan la

---

514 PISARELLO, G., APARICIO, M., Multiplicar las fronteras, externalizar el control. Viento sur: por una izquierda alternativa, 2006, vol. 15, no 89, p. 111-116.

515 ORTEGA TEROL, J. M., “Asilo y refugio en Europa, de la vocación protectora al temor al otro y a la pulsión por la seguridad” en TRUJILLO PÉREZ, A. J., ORTEGA TEROL, J.M. (Coordinadores), Inmigración y asilo, problemas actuales y reflexiones al hilo de la nueva Ley, cit., p. 9.

516 GÓMEZ MASERI, S., “La de Trump es la política migratoria más dura en décadas”, El Tiempo, 01/09/2016. Información disponible en <http://www.eltiempo.com/mundo/ee-uu-y-canada/politica-migratoria-de-donald-trump/16689668>, consultado 03/10/2016.

responsabilidad de controlar la migración a terceros países que en muchos casos no pueden garantizar la seguridad ni a sus ciudadanos, están incumpliendo el derecho internacional de los refugiados. La UE en nombre de la seguridad y la amenaza que supuestamente representa el denominado tercer mundo viene hace tiempo adoptando una política migratoria cada vez más restrictivas que ponen en grave riesgo a miles de personas que necesitan protección<sup>517</sup>.

El artículo 1 de la Convención de Ginebra de 1951 determina que *“un refugiado es una persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él”*.

Hemos visto que la mayor parte de los refugiados que hay actualmente en el mundo provienen de lugares que están en conflicto, se viola los derechos humanos de forma sistemática, por lo tanto, cumplen los requisitos, que exige la Convención como es sufrir persecución, tener fundados temores, encontrarse fuera de su país y demostrar que las autoridades de su país o lugar de residencia no pueden garantizarle la seguridad. No obstante, millones de personas a pesar de demostrar que la vida se ha hecho imposible en determinados lugares, ya sea porque el estado es el agente perseguidor o porque tolera la persecución<sup>518</sup> no encuentran protección y menos en condiciones de dignidad.

En los últimos años las noticias nos muestran imágenes desgarradoras de miles de personas que buscan protección en Europa, especialmente son llamativas las que rescatan en el mar por los medios que usan (las llamadas pateras) y la cantidad de personas que arriesgan su vida en ellas. Sin embargo, estas cifras son solo una mínima parte de los millones de personas que están huyendo en el mundo y son sometidas a todo tipo de abuso y trato inhumano, pero que no salen en los medios de comunicación.

---

517 DE LUCAS, J., Europa: ¿convivir con la diferencia? Racismo, nacionalismo y derechos de la minorías, Tecnos, Madrid, 1992, pp. 56-64.

518 “El comportamiento vejatorio o gravemente discriminatorio observado por ciertos sectores de la población local puede equipararse a la persecución si es deliberadamente tolerado por las autoridades o si éstas se niegan a proporcionar una protección eficaz o son incapaces de hacerlo”. ACNUR, El Manual, cit., párrafo, 65.

Toda esta violación que se está cometiendo contra los que huyen de la persecución es una muestra de la insuficiencia de los instrumentos convencionales en materia de protección internacional, que invitan a tomar nuevas medidas por parte de la comunidad internacional para evitar mayor sufrimiento a los refugiados, especialmente a los más vulnerables, menores, mujeres, ancianos y enfermos<sup>519</sup>.

El cierre de las fronteras obliga cada vez más a las migraciones forzadas a usar rutas muy peligrosas. El camino de los “mojados” como se le llama a la ruta que realizan miles de personas para cruzar desde México hasta Estados Unidos, es una de las rutas más peligrosas, pese a ello es la ruta más utilizada por ciudadanos de Centro América y en menor medida de Sur América, que huyen de la violencia indiscriminada y que no tienen otra forma de llegar a este país (los más pobres)<sup>520</sup>. En los últimos años la violencia en México se ha agudizado tanto por la presencia y actividades delictivas de cárteles y narcotraficantes, como por la disputa del poder sobre el territorio entre éstos y autoridades del gobierno. Situación que ha aumentado la inseguridad de los migrantes, que son sometidos a extorsión, secuestro y pago *por transitar*<sup>521</sup>. La situación de las mujeres migrantes (adultas y menores) en este trayecto es muy peligroso. Cada año entran a México alrededor de 45.000 mujeres centroamericanas sin documentos o de forma irregular; de ellas, aproximadamente el 70 % sufre algún tipo de abuso sexual<sup>522</sup>. Pero las mujeres que sufren persecución son muy vulnerables tanto en el país de origen, tránsito y acogida.

Otra consecuencia de este cierre de fronteras es la pérdida de vidas. En 2007 aproximadamente 30.000 personas cruzaron el Golfo de Adén desde el Cuerno de África hasta Yemen. De ellas, aproximadamente 1.400 personas murieron o desaparecieron. En 2008 realizaron la misma travesía más de 50.000 personas en embarcaciones gestionadas por

---

519 ACOSTA ESTÉVEZ, J. B., “La internalización de los derechos humanos y los mecanismos de protección de los refugiados” en CAMPS MIRABET, N., El derecho internacional ante las migraciones forzadas, refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios, cit., p. 19.

520 ZAMBRANO GONZALEZ, K. D., “Personas en movimiento. Las personas refugiadas y migrantes necesitan protección urgente” en REIG FABADO, I., Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea, cit., 2013, p. 115.

521 El 24 de agosto de 2010, fueron encontrados 72 inmigrantes en la frontera mexicana con Estados Unidos, en los meses siguientes se encontró una fosa común con 145 cuerpos de inmigrantes, por su parte el gobierno mexicano reportó la desaparición de 11 personas inmigrantes. La mayor parte son víctimas de la extorsión o de la disputa por el poder de los cárteles que operan de la zona. PÉREZ SALAZAR, J. C., “Así ocurrió la peor matanza de inmigrantes en México”, BBC Mundo, México, 21 de agosto de 2015. Información disponible en [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140828\\_mexico\\_matanza\\_inmigrantes\\_centroamericanos\\_aniversario\\_jcps](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140828_mexico_matanza_inmigrantes_centroamericanos_aniversario_jcps), consultado 30/01/2017.

522 NÁJERA AGUIRRE, J. N., “El complejo estudio de la actual migración en tránsito por México: Actores, temáticas y circunstancias”, migraciones internacionales, vol. 8, no 3, 2016, pp. 259-260. Información disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/migra/v8n3/1665-8906-migra-8-03-00255.pdf>, consultado 06/10/2016.

traficantes. Al menos 590 personas se ahogaron o fueron asesinadas por los traficantes mientras que otras 359 desaparecieron<sup>523</sup>. En 2013 en isla italiana de Lampedusa desaparecieron más de 360 personas, cuando naufragó un barco con más de 500 inmigrantes a bordo<sup>524</sup>. Estos no son casos aislados sino hechos que se están sucediendo constantemente.

El incumplimiento de la comunidad internacional también se refleja en las condiciones de acogida, en dejar a los países más pobres que soporten la mayor carga, en no ofrecer las mínimas condiciones para la subsistencia. En 1994 llegaron más de un millón de ruandeses de forma masiva a la vecina Zaire (hoy República Democrática del Congo), que huían del genocidio que se producía en su país. En las semanas posteriores, murieron al menos 60.000 personas debido a la escasez de agua y a las enfermedades (especialmente por el cólera)<sup>525</sup>.

Sin embargo, actualmente se vuelven a repetir situaciones tan dramáticas como las vividas en aquella época, con la única diferencia que ahora muchas de las muertes o de los abusos que padecen los refugiados ocurren intentando encontrar un lugar seguro en Europa (la Europa de los derechos). Miles de personas a pesar de haber salvado sus vidas de la guerra y la violencia no han podido escapar del mar Mediterráneo y otros miles no han podido ni podrán escapar del frío, del calor, de las enfermedades, del abuso y la explotación, debido a las condiciones inhumanas que se ven sometidos. Desde 2014 hasta junio de 2016 más de 10.000 personas habían perdido la vida intentando llegar a Europa<sup>526</sup>, solo en el primer semestre de 2016 las personas fallecidas superaban las 2.889 en el mediterráneo<sup>527</sup>. Otras miles de personas recorren largas travesías, un número importante se encuentran hacinadas en campos de refugiados, viejas fábricas, locales abandonas sin agua, sin electricidad. Algunos medios de comunicación, dicen que estos lugares donde viven los refugiados no reúnen las

---

523 Información disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7029> consulta 06/08/2011.

524 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, V Informe Anual de Migración y Asilo, 2013, p. 1, información disponible en

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/com/com\\_com%282014%290288\\_/com\\_com%282014%290288\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com%282014%290288_/com_com%282014%290288_es.pdf). Consultado 07/01/2016.

525 ACNUR, “Agua tres días de vida” en el cambiante rostro de la protección. Información en red <http://www.acnur.org/revistas/120/pg9.htm>, consultado 05/10/2015.

526 “Más de 10.000 migrantes muertos en el Mediterráneo desde 2014” en El Mundo Internacional, Ginebra, 07/06/2016, disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2016/06/07/5756bbd546163f587f8b4679.html>, consultado 15/09/2016.

527 “OIM cifra en casi 3.000 los migrantes y refugiados muertos en el Mediterráneo en 2016”, Centro de noticias ONU 08/07/2016, información en red:

<http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=35413#.V9p0T1uLTIU>, consultado 15/09/2016.



condiciones ni para los animales<sup>528</sup>. ACNUR también manifestó su preocupación por las deficientes condiciones en varios campos del norte de Grecia<sup>529</sup>, por su parte CEAR, confirmó que los centros oficiales que sustituyeron a Idomeni en Grecia no cumplían los estándares mínimos de acogida<sup>530</sup>.

#### 4. LOS DESPLAZADOS FORZOSOS INTERNOS

En este apartado queremos demostrar que las principales migraciones forzosas se producen en el seno de un mismo país y aunque las cifras de los refugiados en el mundo son alarmantes, no son sino el iceberg del problema que viven millones de personas y al que debería dar respuesta el derecho internacional en un tiempo no muy lejano. Los desplazados internos forzados, al igual que los refugiados necesitan protección. Las causas que los obligan a huir son casi siempre las mismas: conflictos armados, violencia generalizada, grandes mega proyectos, persecución, etc. Además, los desplazados internos también experimentan otras privaciones propias de su situación, como la pérdida de alojamiento, y a menudo se enfrentan a riesgos particulares o más graves, incluso, que el resto de la población. Sufren ataques armados y abusos durante la huida; desestructuración familiar, un alto porcentaje niños quedan solos o separados de sus familias; sufren la privación arbitraria de tierras, hogares y bienes; así como el desplazamiento a entornos inhóspitos donde sufren estigmatización, marginalización, discriminación y acoso<sup>531</sup>.

El incremento de los desplazados internos en los últimos años es alarmante, actualmente hay más de 40 millones de personas dentro de su propio territorio, que han sido obligadas abandonar sus hogares<sup>532</sup>. Volker Türk, el Alto Comisionado Adjunto de ACNUR para la Protección, dijo que el número abrumador de desplazados internos debido a conflictos y violencia es un pronóstico de que los refugiados seguirán aumentando, porque tarde o temprano los desplazados internos cruzaran las fronteras internacionales. “Sabemos que cada

---

528 TOWNSEND, M., “Los nuevos campos de refugiados en Grecia son almacenes” “no aptos ni para animales”, El diario.es, Internacional, 29/05/2016, disponible en red:

[http://www.eldiario.es/theguardian/nuevos-refugiados-Grecia-almacenes-animales\\_0\\_521098166.html](http://www.eldiario.es/theguardian/nuevos-refugiados-Grecia-almacenes-animales_0_521098166.html), consultado 23/05/2016.

529 Más información en <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2492-acnur-preocupado-por-las-condiciones-en-los-nuevos-campamentos-para-refugiados-en-grecia>, consultado 23/09/2016.

530 Información disponible en <http://www.cear.es/tag/refugiados-grecia/>, consultado 23/09/2016.

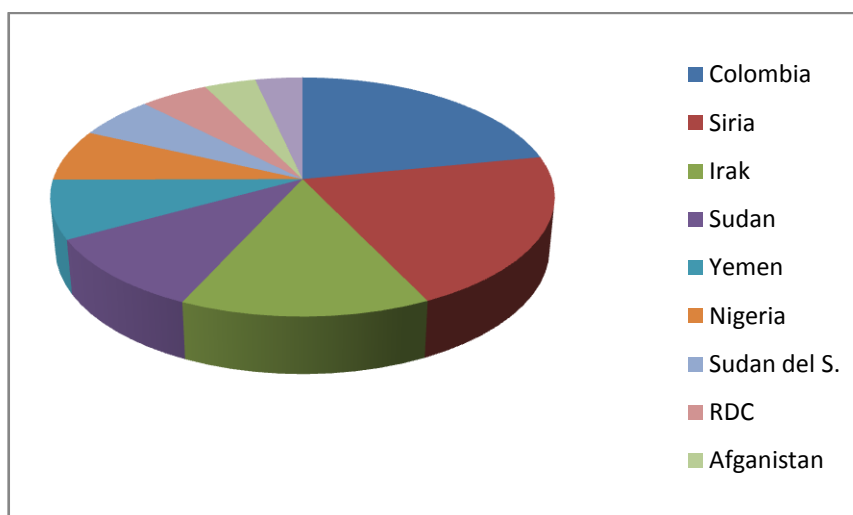
531 Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, Manual para la Protección de los Desplazados Internos, 2010, p. 1. Información disponible en <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=515419462>, consultado 15/09/2016.

532 ACNUR, Informe tendencia globales, cit., p. 6.

vez más desplazados internos han sido obligados a moverse en su propio país varias veces. Cuanto más duran los conflictos más inseguros se sienten los desplazados internos y cuando se instala la desesperanza, la cual lleva a las personas a asumir riesgos, incluso viajes peligrosos como los que vemos en el Mediterráneo en barco, muchos de ellos cruzarán fronteras y se convertirán en refugiados”<sup>533</sup>.

Según ACNUR y los miembros de los grupos temáticos (*cluster approach*), en 2015 los países que más desplazados internos forzados tenían dentro de su territorio era: Colombia que ocupaba el primer puesto con 6,9 millones de personas, Siria con 6,6 millones, Irak con 4,4 millones, Sudan con 3,2 millones, Yemen con 2,5 millones, Nigeria con 2,2 millones, Sudan del Sur con 1,8 millones, la República Democrática del Congo con 1,6 millones, Afganistán con 1,2 millones, Pakistán con 1,1 millones y Somalia con 1,1 millones<sup>534</sup>.

**Gráfico 1. Los principales países con mayor número de desplazamiento forzado interno a 2015**



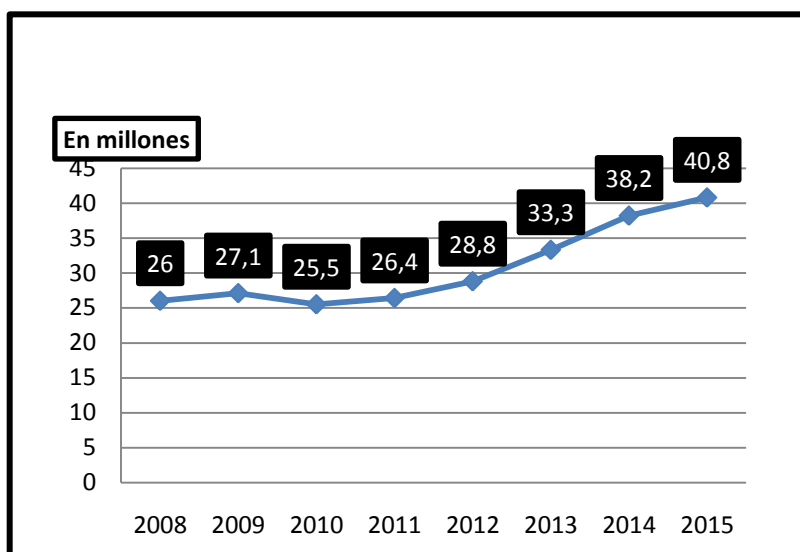
Fuente: ACNUR y elaboración propia

Estos países que han originado el mayor número de desplazamiento interno en los últimos años, tienen algo en común, viven conflictos o ciclos de conflicto y violencia. Como el caso de Colombia que registra el mayor número de desplazamiento forzado en el mundo y que está íntimamente relacionado con el conflicto armado interno, uno de los conflictos más largo y brutal (tema que volveremos más adelante).

<sup>533</sup> Información disponible en <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf>, consultado 01/07/2015.

<sup>534</sup> ACNUR, Informe tendencia globales, pp. 30-31.

**Gráfico 2. La evolución de los desplazados internos en el mundo entre 2008-2015.**



Fuente: ACNUR y elaboración propia

**La falta de protección de los desplazados internos en el mundo:** A pesar de que los desplazados forzosos internos son consecuencia de la persecución, los conflictos, la violencia, la violación de los derechos humanos, no están cubiertas por el derecho de protección internacional, debido a que la Convención de Ginebra de 1951 solo reconoce la protección a los perseguidos que cruzan las fronteras, el artículo 1 establece que un refugiado es una persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, *se encuentre fuera del país de su nacionalidad* y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él.

Los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos de 1998 incluyen una definición sobre quienes son desplazados internos y dice que es “toda persona o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o

de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”<sup>535</sup>.

A pesar de sufrir la misma persecución que los refugiados, los desplazados forzados internos quedan bajo la protección de su propio estado, pero es bien sabido que en muchos lugares no es posible protegerlos. ACNUR ha manifestado que la situación de los desplazados internos es muy difícil, quedan a merced de su propio estado, y en situaciones de conflicto armado los gobiernos no están en condiciones de garantizar la protección necesaria o no quieren asumir esta responsabilidad dado que en muchos casos son ellos los causantes del desplazamiento<sup>536</sup>.

Ante el aumento de los desplazados por conflictos armados, la violencia, la violación de derechos humanos y la falta de protección y asistencia que viven los desplazados internos se ha ampliado el mandato del ACNUR y se ha promovido un activo debate internacional sobre cómo ayudar a los desplazados internos de forma efectiva<sup>537</sup>. En 2005, en la reforma del sistema humanitario, con el objetivo de abordar los vacíos existentes y fortalecer las alianzas, se creó el enfoque de grupos temáticos (en inglés, *Cluster Approach*), un enfoque coordinado en la respuesta humanitaria a emergencias, incluyendo las situaciones de desplazamiento interno. Los grupos temáticos son constituidos por las principales organizaciones activas en sectores determinados de la intervención humanitaria. Hacen también parte de los grupos temáticos, organizaciones que no pertenecen al sistema de Naciones Unidas, como la Federación de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el Comité Internacional de la Cruz Roja<sup>538</sup>.

---

535 Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos 54º período de sesiones tema 9 d) del programa provisional, Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la comisión derechos humanos, éxodos en masa y personas desplazadas, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998, p. 5. Información disponible en [http://www.acnur.es/PDF/0022\\_20120416132756.pdf](http://www.acnur.es/PDF/0022_20120416132756.pdf), consultado 15/09/2016.

536 ACNUR, La protección de los desplazados internos y el papel del ACNUR, 27 de febrero de 2007. Información disponible [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7694#\\_ga=1.207727506.1203707045.1421319271](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7694#_ga=1.207727506.1203707045.1421319271), consultado 25/06/2015.

537 La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 58/177, 22 de diciembre de 2003, subrayó "la importancia de un sistema de colaboración eficaz, previsible y en que se rinda cuenta de lo que se haya hecho" y destacó "la necesidad de afianzar más los arreglos interinstitucionales y la capacidad interinstitucional de los organismos de las Naciones Unidas y otras entidades pertinentes para que hagan frente a las inmensas dificultades humanitarias que entrañan los desplazamientos internos". Información disponible en [https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/un/58/A\\_RES\\_58\\_177\\_es.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/58/A_RES_58_177_es.pdf), consultado 05/08/2016.

538 Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, Manual para la protección de los desplazados internos, cit., pp. 1 y 47.

Bajo la coordinación del Comité Permanente entre Organismos (IASC) y de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), ACNUR<sup>539</sup> lidera los grupos temáticos relativos a la respuesta a las necesidades de protección y alojamiento de los desplazados internos, así como la coordinación y gestión de algunos campamentos. Otras agencias realizan funciones similares en las áreas de: salud, logística, nutrición, agua y saneamiento, alimentación, seguridad alimentaria, educación, recuperación temprana y telecomunicaciones.

## **5. LAS CAUSAS DE LOS DESPLAZAMIENTOS HUMANOS FORZOSOS**

El aumento de las migraciones forzosas y las causas que obligan a las personas a abandonar sus lugares de origen es una realidad palpable. En un mundo cada vez más globalizado, con tantos intereses y desigualdades, donde son constantes las guerras, los conflictos (políticos, étnicos, religiosos o armados), han aumentado las violaciones de los derechos humanos, persiste la pobreza en muchas regiones del mundo por (desempleo masivo, cambio climático, violencia, explotación abusiva de los recursos naturales, la presión demográfica, la venta de armas, la corrupción), se han incrementado los desastres naturales<sup>540</sup>, se han aumentado los grandes proyectos industriales, presas, infraestructuras, y otros en nombre del desarrollo, que despojan a las personas de sus formas de vida y propiedades (casas, tierras, animales)<sup>541</sup>. Sin embargo, a pesar de que la persona se haya visto forzada a huir de su país o lugar de residencia no siempre es merecedora de la protección internacional, al no sufrir persecución o temor fundado.

La DUDH en el art. 14 dice que: “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”. De acuerdo a la DUDH, para gozar de la protección necesariamente se debe sufrir persecución, pero no todas las personas que sufren

---

539 Esta tarea ha sido encomendada debido en primer lugar a la experiencia del ACNUR en la prestación de protección, asistencia y búsqueda de soluciones para los refugiados y en segundo lugar al trabajo con los desplazados internos en África, en particular en Angola, Sierra Leona, Somalia, Mozambique, Chad, Etiopía y Zimbabue. En América Latina, se han beneficiado de las actividades de la Oficina las personas desplazadas internamente en Colombia, El Salvador y Nicaragua. En Oriente Medio, Irak y Líbano ha estado presente en grandes operaciones de PDI, al igual que en Asia Central y Afganistán. En Europa, el ACNUR ha intervenido con los desplazados en los Balcanes y en la Federación Rusia y el sur del Cáucaso. ACNUR, La protección de los desplazados internos y el papel del ACNUR, 2007, p. 1, nota. Información disponible en [http://www.acnur.es/PDF/7694\\_20120417112142.pdf](http://www.acnur.es/PDF/7694_20120417112142.pdf), consultado 15/09/20016.

540 CABRINI, L., “El proceso de consultas globales sobre la revitalización de la protección de los refugiados” en Fernández P. A. (Ed.), La revitalización de la protección de los refugiados, Universidad de Huelva, 2001, p. 14.

541 AUBARELL, G., ZAPATA-BARRERO, R., ALLIEVI, S., Inmigración y procesos de cambio: Europa y el Mediterráneo en el contexto global, Icaria Editorial, 2004, p. 43.

persecución son titulares del derecho de asilo, sino que la persecución como hemos señalado anteriormente debe ser grave y que su propio estado no pueda o no quiera garantizarle la seguridad. Por ejemplo una mujer maltratada en España por su pareja, que la amenaza de muerte en caso de que lo abandone, esta mujer puede llegar a sentir un temor fundado y se podría pensar que es beneficiaria del derecho de asilo porque está sufriendo una persecución por parte de su pareja, sin embargo, este caso de persecución no está cubierto por la protección internacional ya que ella tiene la protección del estado español, que tiene monopolio de la violencia física legítima y le puede garantizar su seguridad. Mientras que los refugiados han perdido la protección de su propio estado, cuando no es el estado el causante de la persecución.

Por su parte la Convención de Ginebra de 1951, artículo 1 apartado A.2 establece unas causas tasadas para recibir la protección internacional, y dice así: “el término “refugiado” se aplicará a toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país (...)”. Estas causas se han ampliado en los instrumentos regionales. La Convención de la Organización de la Unidad Africana<sup>542</sup>, en su artículo 1, además de las causas que establece la Convención, incluyó la ocupación o la dominación extranjera, o acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad. La Declaración de Cartagena 1984 va un poco más allá e incluye además de las causas de la Convención de Ginebra, la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público<sup>543</sup>.

---

<sup>542</sup> La Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) de 1969.

<sup>543</sup> SANTOLAYA MACHETII, P., “Interpretación de la definición de refugiado y situaciones equiparables de protección” en POLO GUARDO, R., CARMONA MUÑOZ, V., (Coordinadores), Guía sobre el derecho de asilo, cit., pp. 72. La Declaración de Cartagena, celebrada en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984, aunque carece de valor jurídico vinculante para los estados parte de la región, ha tenido una relevancia muy significativa al ser incorporada en normas nacionales y respaldada por la Organización de Estados Americanos. No obstante, no se puede perder de vista que, la piedra angular para la protección de las personas que sufren persecución es la Declaración Universal de Derechos humanos 1948, que ha sido fuente de inspiración tanto para la convención de 1951 como para las sucesivas normas que vienen a garantizar los derechos de las personas perseguidas en su artículo 14.1 determina en “caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”. El derecho de asilo y refugio ha sido fundamental a través de estos años por la íntima relación con otros derechos reconocidos en la declaración el artículo 3 “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”. El derecho a la vida es el principal derecho que viene a proteger el derecho de asilo y refugio, en

Debido como hemos indicado anteriormente que son innumerables las causas de persecución que obligan a las personas a huir, ACNUR recomienda a los Estados que pueden surgir otro tipo de amenazas distintas a las enumeradas en la Convención de Ginebra de 1951, que equivalen a persecución<sup>544</sup>. Igualmente recomienda que para entender la persecución que sufre una persona se debe estudiar en conjunto todos los elementos, circunstancias, incluso el contexto geográfico, histórico y etnológico del caso de que se trate<sup>545</sup>.

Actualmente no existe una definición universalmente aceptada del concepto de “persecución” y los diversos intentos de formularla han tenido escaso éxito<sup>546</sup>, pero dado que esta es una investigación realizada desde los parámetros de la sociología jurídica, la definición normativa (que ni tan siquiera es unívoca) debe ser traducida a un concepto socio-jurídico operativo en términos de investigación sobre la eficacia normativa. Y en este sentido entendemos que el punto de partida debe ser analizar la situación fáctica que ha obligado y obliga a las personas a huir y a convertirse en potenciales titulares del derecho de asilo.

A continuación, vamos analizar los hechos que más desplazamiento forzado causan en el mundo.

### **5.1. Los conflictos armados y la violencia sistemática, la principal causa de los desplazamientos masivos forzosos en el mundo**

En este apartado queremos demostrar que los conflictos armados<sup>547</sup> y la violencia son los que producen el mayor número de desplazamientos masivos forzosos en el mundo. Desde

---

esta misma línea el artículo 5 “nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles inhumanos o degradantes”. Sin embargo, estos derechos son los más amenazados y muchos han hecho caso omiso incluyendo a estados firmantes de la declaración.

544 Que otras amenazas o acciones lesivas equivalgan a persecución dependerá de las circunstancias de cada caso, incluyendo del elemento subjetivo a que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores. El carácter subjetivo del temor a ser perseguido requiere una evaluación de las opiniones y de los sentimientos de la persona de que se trate. Toda medida real o prevista contra esa persona habrá de considerarse también a la luz de esas opiniones y sentimientos. A causa de las diferencias de carácter de las personas y de la variación de las circunstancias de cada caso, las interpretaciones de lo que significa persecución tienen que ser forzosamente dispares. ACNUR, El Manual, párrafo 52, 2011.

545 ACNUR, Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado. En virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, 2011, párrafo 53.

546 *Ibid.*, párrafo 51.

547 LA ESCOLA DE CULTURA DE PAU, Determina por conflicto armado todo enfrentamiento protagonizado por grupos armados regulares o irregulares con objetivos percibidos como incompatibles en el que el uso continuado y organizado de la violencia: a) provoca un mínimo de 100 víctimas mortales en un año y/o un grave impacto en el territorio (destrucción de infraestructuras o de la naturaleza) y la seguridad humana (ej. población herida o desplazada, violencia sexual, inseguridad alimentaria, impacto en la salud mental y en el tejido social o disrupción de los servicios básicos); b) pretende la consecución de objetivos diferenciados de los de la delincuencia común y

que se proclamó el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados hasta la actualidad, son muchos los conflictos armados internos e internacionales que se han desatado y todos han generado desplazamientos masivos forzosos tanto internos como externos. Y como todo apunta a que los conflictos van a continuar, es previsible que el número de desplazados siga incrementándose. A finales de 2004 existían 25 conflictos armado activos, 58 situaciones de tensión y disputas de alto riesgo, en 59 países se cometieron abusos respecto al derecho a la vida y a la seguridad de las personas de manera sistemática y generalizada, en 108 países se practicó la tortura y en 43 países se presentó una situación general de violación de los derechos humanos<sup>548</sup>. Mientras que a finales de 2015 se registraban 34 conflictos armados, de los cuales 11 eran de gran intensidad, algunos casos muy por encima del umbral de mil víctimas mortales anuales: Libia, Nigeria, Somalia, Sudán del Sur, Afganistán, Pakistán, Ucrania, Egipto, Iraq, Siria y Yemen. Además, de las detenciones arbitrarias, torturas y otros múltiples abusos físicos y psicológicos, desplazamientos forzados de población, uso de la violencia sexual, reclutamiento de menores y otros múltiples abusos contra niños y niñas, sin contar todos los daños materiales que causan los conflictos<sup>549</sup>. La OMS, registra cada año más de 1,6 millones de muertes como consecuencia de la violencia en todo el mundo<sup>550</sup>. Los países con economías frágiles, desestructurados presentan el mayor número de violencia<sup>551</sup>.

No hay que olvidar que el derecho internacional vigente de los refugiados surgió como respuesta de las dos Guerras Mundiales y de las consecuencias devastadoras de las mismas que se llevaron a cabo en el siglo XX<sup>552</sup>. Estas guerras han sido las que mayor número de personas han expulsado de sus hogares, grupos enteros de personas se quedaron en situación de desprotección total. Solamente la Segunda Guerra Mundial causó el

---

normalmente vinculados a: demandas de autodeterminación y autogobierno, o aspiraciones identitarias; la oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado o a la política interna o internacional de un gobierno, lo que en ambos casos motiva la lucha para acceder o erosionar al poder; o al control de los recursos o del territorio. ESCOLA DE CULTURA DE PAU, Alerta 2016! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz, Barcelona, Icaria, 2016, p. 27.

548 ESCOLA DE CULTURA DE PAU, Alerta 2005, Informe sobre conflictos y derechos humanos y construcción de paz, Icaria, 2005, p. 13 y ss.

549 ESCOLA DE CULTURA DE PAU, Alerta 2016!, cit., pp. 12-13.

550 KRUG, E. G., et al., (Editores), Informe mundial sobre la violencia y la salud, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, 2003, p. 3. Información disponible en [http://www1.paho.org/Spanish/AM/PUB/capitulo\\_1.pdf](http://www1.paho.org/Spanish/AM/PUB/capitulo_1.pdf), consultado 08/05/20015.

551 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, Informe, resumen de orientación, la situación mundial de la prevención de la violencia, 2014, p. 4. Disponible en [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/status\\_report/2014/es/](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/status_report/2014/es/), consultado 15/09/2016.

552 ARENAS HIDALGO, N., El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa Comunitaria, Universidad de Huelva, 2005, pp. 45-45.



desplazamiento más numeroso de refugiados que hasta entonces se había conocido: cuarenta millones y medio de europeos se vieron obligados al destierro<sup>553</sup>. Situación que llevo a considerar el siglo XX como el siglo de los “desarraigados”<sup>554</sup>.

Ante este drama humano parecía que los dirigentes políticos del momento, no estaban dispuestos a que se repitiera dicha situaciones y rápidamente se proclamaron instrumentos de rango internacional para proteger los derechos humanos. La Carta de Naciones Unidas fue el primer instrumento internacional con el ideal de proteger los derechos humanos, en su preámbulo consagra “nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra (...), a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres (...), a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad. Y con tales finalidades a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos, a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará; la fuerza armada sino en servicio del interés común, y a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos, hemos decidido aunar nuestros esfuerzos para realizar estos designios”. Seguidamente se proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos que recoge el ideal de la Carta como establece en su preámbulo “Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana; Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias; Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión (...); Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona

---

553 BLANCO, C., Las migraciones contemporáneas, Alianza, Madrid, 2000, p. 42.

554 LÓPEZ GARRIDO, D., El derecho de asilo, cit., p. 7.

humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”.

No obstante, a pesar de todas estas declaraciones surgieron nuevos conflictos que obligaron a miles de personas a huir de sus países. Así en 1956 la crisis húngara dejó aproximadamente 200.000 refugiados. En 1960, la descolonización de África produjo otra gran crisis de refugiados. La guerra de Argelia fue una de las más sangrientas, donde perdieron la vida más de 300.000 argelinos y más de un millón de colonos huyeron. En 1970, Camboya, Laos y Vietnam, en 20 años expulsaron a más de 3 millones de personas; en 1971 la independencia de Bangladesh provocó la huida de aproximadamente de 10 millones de personas<sup>555</sup>. En los años 80 los conflictos se trasladaron a otros lugares como: el Cuerno de África, Afganistán, y Centro América, los cuales aumentaron el número de refugiados. Sólo el Salvador, Nicaragua y Guatemala expulsaron a más de dos millones de personas para esta época<sup>556</sup>.

En el periodo de 1980-2000 en el mundo ocurrieron 130 conflictos armados; 32 causaron, cada uno, más de 1.000 muertes. Entre 1975 y 1989, se estimó que los conflictos causaron, aproximadamente, 750.000 muertes en África, 150.000 en Latinoamérica, 3'400.000 en Asia y 800.000 en el Medio Oriente. Desde 1990, se incrementaron las masacres por las guerras en Somalia, Burundi, Ruanda, Angola y Sri Lanka. Además, desde 1990, tres conflictos europeos en la antigua Yugoslavia, Azerbaijón y Georgia causaron aproximadamente 300.000 muertes. Para este mismo periodo UNICEF estimó que 1,5 millones de niños habían sido asesinados en las guerras<sup>557</sup>.

**El cambio de naturaleza de los conflictos. Nuevos actores armados:** Es importante destacar que cuanto más complejo es el conflicto armado, mayor repercusión tiene sobre la población civil. En los últimos tiempos los conflictos bélicos han ido cambiando de naturaleza, anteriormente por lo general las guerras se hacían entre estados, por lo tanto los actores armados eran estatales, se diferenciaban de la población civil, y solían permitir un

---

555 CUTTS, M., La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria, ACNUR, Icaria editorial, 2000, p. 6 y ss.

556 Ibid., pp.70, 89, 118.

557 TOOLE, M., “Emergencias complejas: refugiados y otras poblaciones” en NOJI, E. (Editor), Impacto de los desastres en la salud pública, Organización Panamericana de la Salud Pública, oficina regional de la Organización Mundial de la Salud, 2000, p. 420, disponible en <http://cidbimena.desastres.hn/docum/ops/Edan/publicaciones/Impacto/ImpactoAll.pdf#page=429>, consultado 12/09/2016.

ámbito limitado para la acción humanitaria hasta que el conflicto finalizaba. Mientras que en los conflictos actuales proliferan los actores privados que tienen poco respeto por la población civil, en la mayoría de los conflictos son organizaciones violentas, se hace difícil diferenciar entre combatientes y civiles, en algunos casos no permiten la asistencia humanitaria, tienen mayor repercusión para la población civil, lo que obliga a que las personas se desplacen masivamente<sup>558</sup>.

En la actualidad, los conflictos armados se caracterizan por los ataques deliberados contra civiles, incluidos los trabajadores humanitarios, la transgresión generalizada de los derechos humanos, no se respetan ni cumplen las normas relativas a la protección de los civiles en tiempo de guerra<sup>559</sup>. Determinados grupos de la población son utilizados como arma de guerra (mujeres y niños). La violencia sexual contra las mujeres se ha convertido en una práctica habitual en los conflictos armados. Así, en el conflicto de Rwanda de 1994 se calcula que entre 100.000 y 250.000 mujeres fueron violadas durante los tres meses del genocidio de 1994. Igualmente, Naciones Unidas estimó que en la guerra civil de Sierra Leona más de 60.000 mujeres resultaron violadas y más de 40.000 en el conflicto de Liberia. Por su parte el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) estimó en 60.000 el número de mujeres violadas en la ex-Yugoslavia. Las violaciones cometidas en tiempos de guerra o de conflictos son con frecuencia sistemáticas y tienen como objetivo aterrorizar a la población, destrozar a las familias, destruir las comunidades y, en ocasiones, modificar la composición étnica de la próxima generación. A veces, también se cometen para impedir la procreación de la comunidad atacada<sup>560</sup>.

Colombia es un claro ejemplo de esta relación conflicto, violencia y desplazamiento forzado. El conflicto armado interno colombiano es uno de los más complejos y que más violencia ha ejercido contra la población civil. La variedad de actores armados y sus más de cincuenta años de violencia, han llevado a que Colombia por varios años ocupe el primer lugar en el mundo en desplazamiento forzado interno. De acuerdo al informe general del grupo de Memoria Histórica hasta 2013 se habían registrado 4.744.046 personas desplazadas

---

558 ACNUR, “La situación de los refugiados en el mundo: En busca de la solidaridad”, resumen, 2012, pp. 6-7. Información en [http://www.acnur.es/PDF/sowr\\_resumen\\_20121213192819.pdf](http://www.acnur.es/PDF/sowr_resumen_20121213192819.pdf), consultado 08/10/2016.

559 IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, Aprobado el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra, celebrada en Ginebra del 12 de abril al 12 de agosto de 1949. Entrada en vigor: 21 de octubre de 1950.

560 NACIONES UNIDAS, “Los conflictos armados”. Disponible en <http://www.un.org/es/humanitarian/overview/conflict.shtml>, consultado, 10/10/2016.

forzadas internas<sup>561</sup>. Mientras que el Observatorio sobre el Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para Refugiados (IDMC-NRC), en 2014 reportaba más de 6 millones de personas<sup>562</sup>, cifra que a finales de 2015 alcanzaba los 6,9 millones de personas y 340.000 refugiados<sup>563</sup>.

Otro conflicto reciente que refleja esta relación (conflicto-desplazamiento forzado), es el conflicto sirio uno de los más intensos que se desarrolla y el principal causante del aumento del desplazamiento forzado a nivel global en los últimos años. Desde que se inició el conflicto en 2011 hasta 2015 habían huido de sus hogares aproximadamente 12 millones de personas, de los cuales 5 millones se han convertido en refugiados y el resto han huido dentro de su propio país<sup>564</sup>. Antes del conflicto, Siria era un país que acogía a más de un millón de refugiados de sus países vecinos, sin embargo, a partir de 2011 que se inició el conflicto armado paso de ser un país de acogida para convertirse en el primer país emisor de desplazados forzosos en el mundo.

Estos datos demuestran que es innegable la relación entre conflictos armados, violencia y desplazamiento masivo, es decir, que las personas no abandonan de la noche a la mañana lo que les ha costado tanto conseguir, sino que su desplazamiento es totalmente forzado, como dice De Lucas “cuando hay más posibilidades vitales, para empezar, el hecho de inmigrar no se convierte en una necesidad, en la única salida a una situación desesperada, sino en una libre elección, y lo cierto es que hoy no lo es”<sup>565</sup>. En este sentido, las personas que provienen de lugares donde persisten los conflictos, son potenciales titulares del derecho de asilo, no migran porque quieren, sino para salvar su vida y la de sus familias.

Si los conflictos y la violencia siguen la dirección que vienen presentando de tanta intensidad y brutalidad contra la población civil, es fácil prever que los refugiados van a seguir incrementándose de forma masiva, porque la única alternativa que tiene la población es la huida.

---

561 CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA, Informe GMH. ¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad, Bogotá: Imprenta Nacional, 2013, p. 33.

562 IDMC-NRC, Global Overview 2015, People internally displaced by conflict and violence, p. 16. Información disponible en <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf>, consultado 01/07/2015.

563 ACNUR, Informe, 2015, cit., p. 18 y 30.

564 *Ibid.*, p. 7.

565 DE LUCAS, J., “Reconocimiento, inclusión, ciudadanía. Los derechos sociales de los inmigrantes” en AÑÓN, M.J., (Ed.) et al., La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, p. 28.

## 5.2. Los desastres medioambientales o naturales

En un primer momento se puede pensar que los desplazados medioambientales no son titulares del derecho de asilo, porque si bien es cierto que han sufrido pérdidas irreparables no sufren persecución, sin embargo, en estados fallidos o frágiles que no tienen la capacidad económica suficiente para en pocos días dar respuesta a desplazamientos masivos que requieren un gran esfuerzo para cubrir todas las necesidades, normalmente, estalla la violencia, las enfermedades y se convierten en crisis humanitarias, donde no hay otra alternativa sino la huida.

El impacto que tienen los desastres naturales sobre la población civil cada vez es mayor. Según algunos estudios para 2010 había 50 millones de personas desplazadas internacionalmente por cuestiones ambientales, cifra que se estima supere los 200 millones en 2050. Tan sólo en África la cifra ascendería a 50 millones en 2060, no obstante, organizaciones internacionales como el Comité Internacional de la Cruz Roja, ya estiman el número actual en 211 millones de personas. Igualmente, otras previsiones prevén que el número podría llegar hasta los 700 millones de desplazados por causas relacionadas directa o indirectamente con el deterioro del medio ambiente<sup>566</sup>. De acuerdo a la OMS, entre 1980-2000 los desastres naturales (terremotos, ciclones tropicales, inundaciones y erupciones volcánicas), cegaron la vida aproximadamente a 3 millones de personas en el mundo; afectaron adversamente, por lo menos, a 800 millones de personas y han ocasionado pérdidas por más de 50.000 millones de dólares en daños a la propiedad<sup>567</sup>.

Según Naciones Unidas cada año una media de 221 millones de personas se ven directamente afectadas por los desastres naturales, lo que representa cinco veces el número de víctimas por conflictos<sup>568</sup>. A pesar de estas cifras tan elevadas de desplazados ambientales, no están cubiertos actualmente por las normas de protección internacionales. La Convención de Ginebra de 1951 no incluye a los desplazados ambientales. No existe una definición de desplazado forzoso o refugiado, la OIM ha propuesto la siguiente definición: migrantes por causas ambientales “se entienden las personas o grupos de personas que, por motivo de

---

<sup>566</sup> CEAR, Informe la situación de las personas refugiadas en España, 2011, p. 133.

<sup>567</sup> NOJI, E. (Editor), Informe impacto de los desastres en la salud pública, Organización Panamericana de la Salud Pública, oficina regional de la Organización Mundial de la Salud, 2000, p. 3. Información disponible en <http://cidbimena.desastres.hn/docum/ops/Edan/publicaciones/Impacto/ImpactoAll.pdf#page=429>, consultado 12/09/2016.

<sup>568</sup> NACIONES UNIDAS, La asistencia humanitaria. Información en <http://www.un.org/es/humanitarian/overview/conflict.shtml>, consultado 10/10/2016.

cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente, que afectan adversamente su vida o sus condiciones de vida, se ven obligados a abandonar sus lugares de residencia habituales, o deciden hacerlo, bien sea con carácter temporal o permanente, y que se desplazan dentro de sus propios países o al extranjero”<sup>569</sup>.

Tampoco existe una institución que se encargue de brindar protección a los desplazados ambientales. Para suplir este vacío se amplió en mandato al ACNUR, que ofrece asistencia en circunstancias excepcionales, por ejemplo, ha intervenido en los siguientes desastres naturales como: el tsunami en el Océano Índico en 2004, que provocó el desplazamiento de 2 millones de personas en unos pocos días<sup>570</sup>, el ciclón Nargis en Myanmar en 2008, las inundaciones en Pakistán en 2010 y el tifón Haiyan en Filipinas en 2013 y el terremoto en Nepal en 2014<sup>571</sup>.

Actualmente los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998, es el único instrumento que ofrece un marco jurídico fundamental para proteger los derechos de los desplazados medioambientales, pero su mayor obstáculo es que no tiene fuerza vinculante a menos que haya sido incorporado en las legislaciones nacionales<sup>572</sup>. En 2009 el Consejo de Derechos Humanos adoptó, la resolución 10/4, en la cual reconoció que “los impactos relacionados con el cambio climático revisten una multiplicidad de implicaciones, tanto directas como indirectas, para el disfrute efectivo de los derechos humanos”<sup>573</sup>.

Dado la magnitud de los desplazamientos medioambientales y la falta de protección internacional, urge a la comunidad internacional establecer mecanismos de protección, para evitar que miles de personas queden sin reconocimiento o a voluntad del reconocimiento de los estados, especialmente en estados fallidos o estados frágiles.

### **5.3. Otras formas de persecución a veces difícil de percibir**

Aunque los conflictos y la violencia son los que más desplazados forzosos producen como lo hemos visto y también los que más impacto causan en la sociedad, normalmente, por

---

569 Nota para las deliberaciones: La Migración y el medio ambiente, MC/INF/288, 2007. Información en [https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/evolving\\_global\\_economy\\_2728112007/MC\\_INF\\_288\\_ES.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/evolving_global_economy_2728112007/MC_INF_288_ES.pdf), 24/09/2016.

570 CEAR, Informe, 2011, cit., p. 137.

571 Información disponible en <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/desplazados-internos/>, consultado 02/08/2016.

572 SOLÀ PARDELL, O., Desplazados medioambientales: una nueva realidad, Universidad de Deusto, 2011, pp. 67-68.

573 *Ibid.*, p. 62.

las imágenes o historias que nos muestran los medios de comunicación, no se puede desconocer que hay otras formas de persecución más silenciosas, menos inmediatas que obligan a miles de personas abandonar sus hogares, sus regiones y hasta sus países.

Según Amnistía Internacional, en 2015 aproximadamente 160 países cometieron abusos en contra de los derechos humanos. En 119 países se restringió la libertad de expresión de manera arbitraria; en 62 países encarcelaron a presos de conciencia, personas que simplemente ejercían sus derechos y libertades; en 93 países sometieron a personas a juicios injustos; en 131 países sometieron a personas a tortura u otros tratos inhumanos y en 78 países tienen leyes en vigor que se utilizan para criminalizar las relaciones sexuales con consentimiento mutuo entre adultos del mismo sexo<sup>574</sup>, en 59 países de todo el mundo existe la pena de muerte, en otros países existe la detención arbitraria, según Amnistía Internacional en 2009 había en China entre 300.000 y 500.000 personas detenidas por el sistema de “reeducación por el trabajo” y otras miles por la rehabilitación forzosa para drogodependientes, estas formas de detención violan los derechos humanos<sup>575</sup>.

Son muchos los lugares que de una u otra forma se ejerce la persecución, lugares donde se viola los derechos humanos con prácticas crueles e inhumanas. Las mujeres normalmente huyen por las violaciones graves a las que son sometidas en varias regiones del mundo, como la esclavitud sexual, el matrimonio forzoso, la esterilización, los embarazos y/o abortos forzados, o la mutilación genital femenina<sup>576</sup>, entre otras prácticas reprochables de malos tratos que se ejerce contra las mujeres<sup>577</sup>.

Según CEAR, al menos 76 países mantienen leyes de criminalización y hostigamiento contra personas con motivo de su orientación sexual e identidad de género, incluidas las que penalizan las relaciones homosexuales consentidas entre adultos. En países como Irán, Mauritania, Arabia Saudí, Sudán, Yemen y en zonas de Nigeria y Somalia existe la pena de muerte contra los homosexuales, entre 2008-2014 fueron asesinados 1.700 personas de este

---

<sup>574</sup> Información disponible <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2015/02/annual-report-201415-facts-and-figures/>, consulta 04/05/2016.

<sup>575</sup> AMNISTÍA INTERNACIONAL, “La UE y los derechos humanos. Tener en cuenta el impacto de las políticas en las personas”, 2009, pp. 25-26.

<sup>576</sup> La mutilación genital femenina, la han sufrido, más de 125 millones de mujeres y niñas vivas actualmente, en total 29 países realizan esta práctica, la mayor parte en de África y Oriente Medio. Más información en <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs241/es/>.

<sup>577</sup> SALINAS DE FRÍAS, A., “Pertenencia a un grupo social y solicitud de asilo: el largo camino para la protección frente a la mutilación genital femenina” en TRUJILLO PÉREZ, A. J., ORTEGA TEROL, J. M. (Coordinadores), *Inmigración y asilo, problemas actuales y reflexiones al hilo de la nueva Ley*, cit., p. 96.

colectivo<sup>578</sup>. En países como: Burundi, Kenia, la República Democrática del Congo, Mozambique, Sudáfrica, Suazilandia, Tanzania y Malawi existe persecución grave contra las personas que padecen albinismo, miles de personas son asesinadas<sup>579</sup>. Estos son solo unos ejemplos de persecución que no están previstos en la Convención de Ginebra de 1951, pero que requieren protección<sup>580</sup>.

En este sentido, como las causas y los refugiados van a seguir incrementándose se requiere un mayor compromiso de los estados, para reinterpretar y adaptar la Convención de Ginebra a los actuales tiempos para que pueda satisfacerse las nuevas demandas de protección que van surgiendo<sup>581</sup>. Lo que implica que los estados deben desarrollar mecanismos de protección tanto en los lugares donde se suceden las violaciones de los derechos humanos (información del derecho de asilo, instituciones que gestionen la salida con seguridad y ayuden económicamente a cubrir los gastos del viaje) y en los lugares de acogida (mayor información de los lugares de donde proviene el solicitante, es decir que el funcionario encargado de recibir y estudiar las solicitudes de asilo conozca, la situación del país, que pueda disponer de información fiable de la persecución del país de origen del solicitante de asilo, de la protección que otorgan las autoridades de su país, etc.)<sup>582</sup>.

## 6. RECAPITULACIÓN

Como vimos anteriormente en el bloque normativo, los refugiados gozan de un amplio abanico de derechos, pese a ello, la situación actual es muy compleja, cada vez es mayor el número de las personas que huyen a otros países, la mayor parte ha huido a países con economías frágiles que no tienen capacidad ni para atender las necesidades más elementales de sus ciudadanos. Las causas que obligan a las personas a huir también van en aumento, sin embargo, la persecución que reconocen los estados es tasada, lo que lleva a que muchas

---

578 CEAR, Informe discriminación y persecución por orientación sexual e identidad de género: el camino hacia una vida digna. Información disponible en [http://perseguidoslgth.org/doc/Dossier\\_CEAR\\_WEB.pdf](http://perseguidoslgth.org/doc/Dossier_CEAR_WEB.pdf), consultado 10/10/2016.

579 AMNISTÍA INTERNACIONAL, “Malawi: el infierno de tener albinismo”. Información disponible en <https://www.es.amnesty.org/actua/acciones/malawi-albinismo-mar16/>, consultado 10/10/2016.

580 SALINAS DE FRÍAS, A., “Pertenencia a un grupo social y solicitud de asilo: el largo camino para la protección frente a la mutilación genital femenina”, cit., p. 99.

581 FERNANDEZ SANCHEZ, P. A., “Los nuevos desafíos de la protección de los refugiados” en CAMPS MIRABET, N., El derecho internacional ante las migraciones forzadas, refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios, cit., p. 64.

582 SAINZ DE BARANDA CAÑIZARES, M., “La información sobre países de origen en el contexto de asilo” en ORTEGA TEROL, J. M., TRUJILLO PÉREZ, A. J. (Coordinadores), Inmigración y asilo, problemas actuales y reflexiones al hilo de la nueva Ley, cit., pp. 130-149.



personas se queden por fuera del marco de protección internacional o consigan solo la protección de facto o una protección más baja. Hoy en día son innumerables las causas que obligan a las personas abandonar sus hogares, sin embargo, el ordenamiento jurídico internacional actual como se planteó en sus orígenes no brinda protección a todos los que a diario se ven obligados a trasladarse de un lugar a otro. Estas situaciones demuestran que entre la proclamación de la norma y la realidad existen distancias enormes<sup>583</sup>.

Según los informes de ACNUR del total de refugiados que hay en el mundo el 86 % están en países empobrecidos<sup>584</sup> o sin monopolio de la violencia física legítima o donde no se respetan los derechos humanos, especialmente la de ciertos colectivos como son las mujeres y los menores. En 2015 sólo 10 de los 193 países del mundo albergaban a más de la mitad de las personas refugiadas: Turquía 2,5 millones, Pakistán 1,6 millones, Líbano 1,1 millones, Irán 979.400 personas, Etiopía 736,100, Jordania 664,100, Kenia, Uganda, R.D. del Congo, Chad. La mayoría de estos países que están soportando el mayor peso de los refugiados son de los más pobres del mundo, Pakistán tiene un per cápita de 1.400 dólares, Etiopía solo tiene un per cápita 550, Uganda tiene un per cápita 670 dólares, Chad tiene un per cápita 980 dólares<sup>585</sup>. Países que, además, de ser los más pobres atraviesan conflictos, violencia y no pueden garantizar la protección. Situación que agrava la condición de los refugiados.

---

583 DE LUCAS MARTÍN, J., El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural, Temas de Hoy, 1994, p. 19.

584 ACNUR, “Informe de resultados CRISIS Siria/ Mediterráneo”, Junio 2016, p. 2. Información disponible en [http://www.eacnur.org/sites/default/files/publicacion\\_fichero/informesiriamediterraneo\\_en\\_numeros\\_-\\_junio\\_2016.pdf](http://www.eacnur.org/sites/default/files/publicacion_fichero/informesiriamediterraneo_en_numeros_-_junio_2016.pdf), 06/10/2016.

585 BANCO MUNDIAL, Datos disponible en <http://www.bancomundial.org/es/country>, consultado 09/10/2016.



## **CAPÍTULO 7**

### **1. LOS SOLICITANTES DE ASILO EN EUROPA Y LAS BARRERAS QUE LO LIMITAN**

En el capítulo anterior vimos que el número de desplazados forzosos en el mundo se ha incrementado enormemente en los últimos años, alcanzando cifras que no se veían desde la Segunda Guerra Mundial. Igualmente hemos analizado las causas que originan los desplazamientos humanos en el mundo, causas que desde que se proclamaron las normas internacionales de derechos humanos no han hecho más que aumentar, debido a que el compromiso de los estados de mantener la paz no se ha cumplido y las causas que originan la persecución se mantienen latentes y van cambiando de puntos geográficos. Hablamos de los conflictos armados, la violencia generalizada y la violación de los derechos humanos que parecen no tener fin a corto plazo. También vimos que, ante la falta de mecanismos para poder ejercer el derecho de asilo, los perseguidos en su mayor parte huyen dentro del propio país o región y una minoría huyen a los países más cercanos que normalmente sufren conflictos similares y no están en capacidad de garantizar la protección. Mientras tanto los países desarrollados ponen todos sus esfuerzos en blindar sus fronteras y contener las migraciones que no desean.

En este capítulo vamos a analizar el número de solicitudes de asilo que se presentan en la Unión Europea y el deber que ésta tiene de brindar protección a las personas perseguidas. También vamos a ver las dificultades que tienen las personas perseguidas para llegar a Europa y a la hora de presentar sus solicitudes de asilo, teniendo en cuenta que cada estado miembro tiene su propia legislación, al no haber alcanzado el objetivo propuesto de armonizar las normas de asilo en todos los estados miembros.

### **2. EL DERECHO DE ASILO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS VALORES EUROPEOS**

Durante la guerra fría la Unión Soviética y Estados Unidos de América ejercían de superpotencias mientras los países europeos se alineaban con uno o con otro. Por esta razón no pudieron ejercer un papel destacado en el sistema de relaciones internacionales. Individualmente no tenían capacidad para ello. La creación de la Unión Europea representó la oportunidad de unir las fuerzas de los estados europeos como para poder actuar con mayor

autoridad.

El escenario ha cambiado y ahora Estados Unidos de América ejerce de superpotencia en solitario, mientras China incrementa progresivamente su influencia económica y poder. Rusia por su parte trata de retener cuanto pueda de su anterior poder, pero a ninguno de los anteriores les interesa la protección de los derechos humanos. En este sentido, ponemos la mirada en la Unión Europea, en sus principios y valores fundacionales, ya que militarmente no podrá rivalizar con ellos. Consideramos que si hay un punto en el que la UE puede ejercer influencia internacional es en la que pueda derivar de su prestigio como promotora de la democracia y los derechos humanos. Pero para poder alcanzar este prestigio la UE debe ser percibida como una forma de autoridad internacional claramente diferenciada de las otras, para ello debe de superponer los derechos humanos a los intereses comerciales, al estado de bienestar de algunos ciudadanos, los ciudadanos de la UE porque si sigue en la misma línea que ha venido trabajando, donde predominan los intereses económicos y en este sentido una amplia libertad de circulación para los capitales, bienes y mercancías, no pasará de ser un agente mediocre internacionalmente. Mientras que, si es vista Europa por quienes son perseguidos como el refugio seguro, a medio y largo plazo, la autoridad moral de la UE crecerá en el escenario internacional.

Pero si la UE quiere ocupar el lugar de garante de los derechos humanos y de las libertades fundamentales debe replantear un proyecto más amplio, más abierto, basado en los valores fundamentales, como la dignidad humana, la libertad o la solidaridad y en los principios de la democracia y del estado de derecho. Se debe cambiar la noción de ciudadanía y de derechos que no solo gire sobre el eje del estado nacional<sup>586</sup>, sino que se necesita de un nuevo modelo de ciudadanía que sobre pase las fronteras comunitarias. Este nuevo modelo supone “difuminar los límites de antaño precisos que distinguían al ciudadano (que lo es que nacional) del extranjero (el no ciudadano que no nacional)”<sup>587</sup>. Los derechos humanos no pueden seguir siendo tratados por categorías como ocurre actualmente.

Sin embargo, parece que el ideal de una Europa para todos es un proyecto lejano, la llegada en los últimos años de poco más de un millón de refugiados que huían de las guerras y

---

586 DE LUCAS, J., Puertas que se cierran: Europa como fortaleza, Icaria Editorial, 1996, p. 11 y ss.

587 DE LUCAS, J., “Diversidad cultural y lógica colonial sobre los impedimentos para el reconocimiento de derechos políticos a los inmigrantes” en GUALDA CABALLERO, E. (Editora), Inmigración, ciudadanía y gestión de la diversidad, Universidad Internacional de Andalucía, 2011, p. 72.

la violación de los derechos humanos, especialmente de la guerra de Siria una de las más devastadoras y cruentas de los últimos tiempos llevaron a mostrar el lado más inhumano e inflexible de la “Europa, tantas veces en su papel de referente moral para criticar los regímenes autoritarios, se cierra ilegítimamente a aceptar a quienes ponían aquí su esperanza del derecho humano de asilo les fuese garantizado”<sup>588</sup>.

### **3. LA POSTURA DE LA UE ANTE EL AUMENTO DE INMIGRANTES Y REFUGIADOS DE LOS ÚLTIMOS AÑOS**

Desde que se eliminaron las fronteras interiores y en la medida que se ha ido ampliando la UE se han reforzado las fronteras exteriores con el objetivo de evitar la inmigración ilegal, el terrorismo y la trata de personas. Sin embargo, en la práctica las cifras demuestran que la migración que entra a la UE es muy poca comparada con los movimientos poblacionales que cada vez van en aumento en todo el mundo. En cuanto a los refugiados se podría decir que la UE desde los años noventa del conflicto de la antigua Yugoslavia no había soportado realmente un número importante como si lo han hecho otras regiones. En 2011 con las revueltas árabes comienza a incrementarse el número de solicitantes de asilo, pero de una forma moderada ya que los países vecinos a los conflictos son los que realmente absorben el mayor número de refugiados. Para este año el conflicto libio expulsó entre 750.000 y 1.000.000 de personas de las cuales se estima que unas 630.000 personas huyeron a sus países vecinos como Túnez y Egipto, mientras que a la Isla italiana de Lampedusa llegaron unos 25.000 refugiados entre tunecinos y libios<sup>589</sup>. Este pequeño número de refugiados disparó las alarmas y llegó incluso a ser catalogado por el ministro del interior italiano, Roberto Maroni de “proporciones bíblicas”<sup>590</sup>.

Pero es a partir del año 2014 cuando se incrementa significativamente el número de refugiados que llegan a la EU, para ese año se registraron 625.000 solicitudes de asilo, cifra que se dobló para el año 2015, cuando se estima que aproximadamente 1.300.000 personas solicitaron protección en la UE, en su mayoría eran refugiados que huían de la persecución de los conflictos de Siria, Afganistán, Iraq. Este número de refugiados puso a tambalear las

---

588 AYMERICH, I., "Los derechos humanos como seña de identidad de las políticas europeas" en AYMERICH, I., E INNERARITY, D., Derechos humanos y políticas públicas europeas, Paidós, Barcelona, 2016, p. 21.

589 ESTEVE MOLTÓ, J. E., “La Unión Europea y en conflicto libio” en REIG FABADO, I. (Directora), Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea, cit., pp. 29-31.

590 MORA, M., “Los habitantes de Lampedusa estallan contra la llegada de inmigrantes”, El País, 29/03/2011. Información disponible en: [http://elpais.com/diario/2011/03/29/internacional/1301349608\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2011/03/29/internacional/1301349608_850215.html), consultado 09/01/2017.

instituciones europeas, lo que llevó a tomar una posición contraria a las normas del derecho internacional de derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la carta fundamental de derechos humanos y los valores fundamentales de la UE entre otras normas que garantizan el derecho a la protección internacional en condiciones de dignidad humana y un procedimiento con todas las garantías legales.

De poco sirvieron las duras imágenes e historias de los refugiados haciendo largos recorridos, pasando alambradas, durmiendo a la intemperie y las miles de personas que se dejaron la vida en el intento de encontrar un lugar seguro para ellos o la de sus familias como el caso del niño Aylan Kurdi que falleció el 3 de septiembre de 2015, y puso en entredicho los valores y el cumplimiento de la UE frente a la comunidad internacional. Pese a todos estos hechos tan dramáticos, la UE y los estados miembros continuaron aplicando medidas más enfocadas a controlar las fronteras exteriores que a solucionar la situación de los refugiados, en esta línea se ha pronunciado Estrella Galán, secretaria general de CEAR, “los países de la UE tienen dos velocidades: son desesperadamente lentos a la hora de acoger refugiados mientras que la rapidez y la eficacia la reservan para impedir a toda costa el acceso de los solicitantes de asilo a sus territorios”<sup>591</sup>.

Por su parte los estados miembros en vez de intentar encontrar una solución en conjunto que permitiera garantizar los derechos a los refugiados, la posición de varios estados miembros fue tomar medidas individuales y casi todas enfocadas a restringir los derechos de las personas refugiadas. Hungría fue uno de los estados que tomó la iniciativa de negarse a participar en las soluciones paneuropeas para solucionar la crisis de los refugiados. En 2015, cuando miles de personas refugiadas comenzaron a cruzar sus fronteras, su posición no fue de acogida sino de endurecer las políticas migratorias. En septiembre de ese mismo año el Parlamento húngaro aprobó una ley que autorizaba al Gobierno a desplegar al ejército para proteger las fronteras con armamento no letal ante el flujo de miles de inmigrantes y refugiados que intentaban entrar en el país. La ley permite a los militares utilizar balas de goma, artefactos pirotécnicos, granadas de gas lacrimógenas y pistolas de redes<sup>592</sup>. Ha

---

<sup>591</sup> CEAR, “Tras un año de los acuerdos de la UE”. Información disponible en:

<https://www.cear.es/la-ue-solo-ha-cumplido-el-7-de-su-compromiso-con-los-refugiados-en-un-ano/>, consultado 04/01/2016.

<sup>592</sup> “Hungría da más poder al ejército para frenar a los refugiados en la frontera”, de 21 de septiembre 2015, El País Internacional, Información disponible en

[http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/21/actualidad/1442847984\\_430598.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/21/actualidad/1442847984_430598.html), consultado 03/10/2016.

incrementado las expulsiones y devoluciones de inmigrantes, el 2 de octubre de 2016 celebró un referéndum para que los húngaros manifestaran si aceptaban o rechazaban las cuotas de reubicación de refugiados acordada por la UE<sup>593</sup>. Además, ha blindado sus fronteras con la construcción de una valla que tiene más de 200 kilómetros a lo largo de sus fronteras con Serbia y Croacia<sup>594</sup>.

En Dinamarca el Parlamento aprobó una ley que incluía varias medidas que afectaron a los inmigrantes y refugiados. La medida más polémica fue la confiscación de dinero y objetos de valor a los refugiados, argumentando que esta medida era necesaria para contribuir a los gastos tan altos que representan los refugiados a Dinamarca. Justificaba esta medida al ser aplicada en Suiza y varios estados federados alemanes como Baviera y Baden-Württemberg<sup>595</sup>.

Ante la negativa de la mayoría de los estados miembros de acoger a los refugiados y sin capacidad coercitiva para obligar a los estados miembros a que cumplieran con la protección internacional, la postura de la UE fue continuar aumentando los controles fronterizos exteriores. En este sentido, ha reforzado las operaciones con terceros países para que sean estos los que acojan a los refugiados, sin importar que estos países están desbordados por el número tal alto de refugiados e inmigrantes que acogen, no son países seguros o no están en capacidad de garantizar el derecho de asilo. En la cumbre de Malta entre la UE y África que se celebró los días 11 y 12 de noviembre de 2015 se puso en marcha un Fondo especial de 1.800 millones de euros destinados a países del cuerno de África, el norte de África, el Sahel y la zona del lago Chad con el fin que estos países controlen la migración al ser países de origen y de tránsito de migrantes rumbo a Europa<sup>596</sup>.

---

593 SAHUQUILLO, M. R., “La baja participación en el referéndum debilita el desafío xenófobo de Orbán a la UE”, El País Internacional, de 03 de octubre 2016. Información disponible en:

[http://internacional.elpais.com/internacional/2016/10/02/actualidad/1475417555\\_051144.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/10/02/actualidad/1475417555_051144.html), consultado 03/10/2016.

594 AMNISTÍA INTERNACIONAL, Informe atajar la crisis global de refugiados de eludir a repartir la responsabilidad, 2016, p. 6.

595 OTERO, L., “El Parlamento danés aprueba la confiscación de bienes a los refugiados”, El País 26/01/2016. Disponible en

[http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/26/actualidad/1453796798\\_630517.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/26/actualidad/1453796798_630517.html), consultado 10/01/2017.

596 GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C., “La crisis de los refugiados y la respuesta europea”, Real Instituto Elcano. Información disponible en

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/demografia+y+poblacion/ari67-2015-gonzalez-enriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari67-2015-gonzalez-enriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea), consultado, 04/01/2016.

El 18 de marzo de 2016 la UE y Turquía llegaron a un acuerdo para retornar a este país a todos los migrantes irregulares que crucen desde Turquía a las islas griegas<sup>597</sup> a pesar de que este país para el año 2015 acogía a más de 2.5 millones de refugiados. Esta decisión ha sido criticada por diferentes especialistas de movimientos migratorios como De Lucas, que afirmó que este acuerdo, “es una quiebra del derecho y alcanza al corazón del proyecto europeo es un proceso de vaciamiento del derecho de asilo”<sup>598</sup>.

En junio de 2016 la UE, anunció que, a corto plazo, se celebraría pactos con Jordania y el Líbano, y adoptaría medidas para concluir nuevos pactos con Níger, Nigeria, Senegal, Malí y Etiopía y que se iban a reforzar los compromisos con Túnez y Libia<sup>599</sup>. En este mismo año se amplió el mandato de la operación naval Sophia con la que la UE pretende desarticular el modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito y trata de seres humanos en el Mediterráneo central meridional<sup>600</sup> y se le otorgó mayores recursos y funciones a Frontex.

La operación Sophia presta apoyo a los guardacostas libios. Amnistía Internacional ha puesto de manifiesto que en Libia se vulneran los derechos humanos. Los guardacostas interceptan y devuelven a miles de personas a centros de detención donde sufren tortura y otros abusos<sup>601</sup>.

Para paliar la presión migratoria de Italia y Grecia la Comisión propuso un reparto de cuotas de refugiados. La mayoría de estados miembros se opusieron por considerar que era una medida obligatoria de la UE y que los estados miembros debían decidir voluntariamente los refugiados que querían acoger en sus territorios, otros estados como España argumentaron

---

597 Información disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>, consultado 10/10/2016.

598 DE LUCAS, J., En la segunda mesa redonda del congreso “Córdoba, ciudad de encuentro y diálogo”, que se celebró en el Rectorado bajo el patrocinio de la Universidad de Córdoba y la Universidad Internacional de Andalucía, Córdoba, 12 de abril de 2016. Información disponible en <https://www.uco.es/catedraunesco/javier-de-lucas-el-acuerdo-ue-turquia-es-una-quiebra-del-derecho-y-alcanza-al-corazon-del-proyecto-europeo/>, consultado 10/10/2016.

599 COMISIÓN EUROPEA, 7 de junio 2016, la Comisión anuncia un Nuevo Marco de Asociación en Materia de Migración: una cooperación reforzada con terceros países para gestionar mejor la migración. Información disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2072\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2072_es.htm), consultado 08/10/2016.

600 El 22 de junio de 2015 se inició la operación EUNAVFOR MED Sophia. Esta operación tenía una vigencia de un año, pero dado las circunstancias el Consejo decidió el 20 de junio de 2016 prorrogar hasta el 27 de julio de 2017 el mandato de la operación, además ha ampliado sus funciones con dos tareas de apoyo: la formación de los guardacostas y de la armada de Libia y debe contribuir a la ejecución del embargo de armas de las Naciones Unidas en alta mar frente a las costas libias. Información disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/06/20-fac-eunavfor-med-sophia/>, consultado 09/01/2017.

601 AMNISTÍA INTERNACIONAL, “La UE se arriesga a agravar los terribles abusos que sufren las personas refugiadas y migrantes en Libia”, de 14 de junio 2016. Información disponible en <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2016/06/eu-risks-fuelling-horrific-abuse-of-refugees-and-migrants-in-libya/>, consultado 08/10/2016.



que este reparto generaría efecto llamada, creando expectativas de que Europa acogerá a todos lo que lleguen y se aumentaría el número de inmigrantes y refugiados<sup>602</sup>. Ante la situación tan crítica de algunos estados miembros por su posición geográfica y después de muchos debates se logró llegar a un acuerdo de reparto de cuotas para liberar de tanta carga a los países fronterizos. Así la UE y los estados miembros en un primer momento se comprometieron a reubicar<sup>603</sup> desde Italia y Grecia a 40.000 solicitantes de asilo<sup>604</sup> y a reasentar<sup>605</sup> desde países de fuera de la Unión Europea a 20.000 personas refugiadas, todo ello en un plazo de dos años, pero después del aumento del número de refugiados y la situación de emergencia de algunos estados miembros la UE no tuvo otra opción que volver a proponer un número mayor de acogida de refugiados, así en septiembre se acordó la acogida de 120.000 refugiados desde Grecia e Italia<sup>606</sup>. En total los estados miembros se comprometieron a reubicar a 160.000 y a reasentar 22.500 personas refugiadas.

#### **4. LOS REFUGIADOS EN LA UNIÓN EUROPEA EN CIFRAS**

##### **4.1. Las dificultades para conocer el número de refugiados que llegan a la UE**

Si partimos de la idea que una persona es refugiada en cuanto cumple los requisitos establecidos en la Convención de Ginebra y no cuando solicita la protección internacional, se hace difícil para los estados determinar cuántos refugiados realmente entran a su territorio porque una gran parte, a pesar de ser perseguida, no solicitan el reconocimiento de dicho estatuto. En 2007 con el Reglamento (CE) nº. 862/2007 se reguló la obligación de comunicar a la Oficina Europea de Estadísticas (en adelante Eurostat) todos los datos referentes al procedimiento de asilo (incluyendo: solicitudes de asilo, decisiones, casos pendientes, datos

---

602 ABELLÁN, L., PÉREZ, C., “España y otros 11 países de la UE rechazan las cuotas de refugiados”, El país, 10/06/2015. Disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/10/actualidad/1433967209\\_284468.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/10/actualidad/1433967209_284468.html), consultado 10/01/2017.

603 La reubicación, es el traslado que se realiza entre los países miembros de la Unión europea de los solicitantes de asilo. Esta figura encuentra fundamento jurídico en el artículo 78, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece que “si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo”

604 El 14 de septiembre de 2015, el Consejo adoptó la Decisión (UE) 2015/1523, por la que se establece un mecanismo de reubicación temporal y excepcional, desde Italia y Grecia a otros Estados miembros, de personas que tienen una necesidad manifiesta de protección internacional.

605 El reasentamiento es la transferencia de nacionales de terceros países o apátridas, sobre la base de una evaluación de sus necesidades de protección internacional y de una solución duradera, a un Estado miembro en el que les está permitido residir con un estatuto jurídico seguro. Artículo 2.1.s) del Reglamento (CE) núm. 862/2007, de 11 de julio.

606 Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia.

de asilo desglosados por sexo y edad)<sup>607</sup>. Sin embargo, no ha sido posible que se cumpla por todos los estados miembros, lo que obstaculiza conocer el número exacto de las personas que gozan de algún tipo de protección internacional reconocido en la UE.

En la mayoría de países es difícil conocer el número de refugiados que llegan, situación que aún es más compleja en la UE por diferentes razones:

a) Al estar conformada la UE por varios estados se aumentan las fronteras y las formas de entrada, la mayoría de los estados miembros exigen visado a los países que más expulsan migración voluntaria y forzada. Así que los que tienen mejores ingresos, pueden obtener el visado y entran como turistas y posteriormente se quedan como inmigrantes ilegales a pesar de ser refugiados;

b) El aumento de controles de las fronteras exteriores. La UE lleva tiempo implementando el sistema de blindaje de sus fronteras, concretamente desde la creación del espacio interior sin fronteras. El sistema de control de fronteras exteriores al parecer es mucho más efectivo, que crear mecanismos para que la migración forzada y voluntaria pueda entrar legalmente a la UE. Ante la dificultad para acceder por las vías legales muchas personas usan las rutas clandestinas y una vez llegan a la UE se conforman con la protección de facto, es decir, una vez sienten que la amenaza ha desaparecido no presentan la solicitud de asilo. En estos casos ni siquiera queda un registro de entrada de los refugiados.

c) Cada vez se hace más difícil diferenciar a los refugiados de otro tipo de migrantes debido al aumento de las migraciones mixtas. Este aumento de las migraciones mixtas se debe a las grandes dificultades que encuentran los ciudadanos de terceros países cuando intentan entrar en la UE, situación que los obliga a usar las rutas que usan los migrantes, pero que afecta a los refugiados ya que en muchos casos son presentados como inmigrantes y quedan excluidos del sistema de protección internacional.

d) La invisibilidad de los refugiados. Algunos estados miembros han utilizado a los refugiados para presentarlos como inmigrantes ilegales. Según algunos autores desde 1980 y 1990 se viene presentando esta práctica en la UE al mezclar las dos categorías (inmigrantes ilegales y refugiados), así los refugiados eran presentados como inmigrantes situación que permitía a las autoridades expulsarlo, sin tener que cumplir con las normas que protegen a los

---

607 Reglamento (CE) n° 862/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, 11 de julio de 2007.

refugiados<sup>608</sup>. En esta misma línea Amnistía Internacional puso de manifiesto que España presentaba a los refugiados que llegan a la frontera Sur: Ceuta, Melilla, Andalucía y las Islas Canarias como “ilegales”, inmigrantes clandestinos o inmigrantes económicos. Esta forma de invisibilizar a los refugiados se ha potenciado por los medios de comunicación, en sus reportajes/noticias siempre han presentado, las migraciones como ilegales o irregulares<sup>609</sup>, ignorando que muchas de estas personas provienen de lugares donde se violan sistemáticamente los derechos humanos o existen conflictos bélicos que les han obligado a huir<sup>610</sup>. Cuando una persona refugiada no queda bajo el amparo de las normas internacionales de protección se la expone a situaciones de vulnerabilidad total, tanto si son devueltas a países donde su vida corre peligro como si se quedan en la UE, porque van a ser tratados como inmigrantes ilegales, sin derechos.

Por otra parte, presentar a los refugiados como inmigrantes ilegales es un incumplimiento grave por parte de los estados miembros, que como vimos anteriormente han ratificado las normas internacionales de protección de los refugiados y de los derechos humanos<sup>611</sup>, como el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y las normas internacionales de protección. Normas que garantizan los derechos esenciales a los refugiados como la prohibición de devolución o expulsión a lugares donde la persona pueda sufrir grave peligro. En otras palabras, los refugiados gozan de un sistema privilegiado de protección. Mientras que los inmigrantes de otra índole como los económicos o indocumentados /ilegales no gozan de estas prerrogativas, como dice De Lucas el inmigrante “forma parte del grupo de los superfluos, de los prescindibles o incluso desechables: siempre reemplazables”<sup>612</sup> y en tal condición la UE o los Estados miembros podían y pueden expulsarlos o devolverlos, sin ningún miramiento e incluso amparados por el derecho, ya que este contribuye a los procesos que hacen de la

---

608 CERIGIONI, E., “Fortaleza Europa. Comentarios a las políticas sobre refugiados en la Unión Europea”, en: *Gazeta de Antropología*, N° 20, 2004, artículo 31, p. 12. Disponible en

[http://digibug.ugr.es/html/10481/7282/G20\\_31Elisabetta\\_Cerigioni.pdf](http://digibug.ugr.es/html/10481/7282/G20_31Elisabetta_Cerigioni.pdf), consultado 02/11/2016.

609 Sobre este tema véase, ZAPATA-BARRERO, R., VAN DIJK T.A., (Eds.), *Discursos sobre la inmigración en España : los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones* Fundación CIDOB, Barcelona, 2007.

610 AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Informe España frontera sur el estado da la espalda a los derechos humanos de los refugiados e inmigrantes*, 2005, p. 8, disponible en:

[http://www.amnesty.eu/static/documents/Spain\\_detention\\_report\\_Spanish\\_final.pdf](http://www.amnesty.eu/static/documents/Spain_detention_report_Spanish_final.pdf), consultado 22/12/2016.

611 Destacamos la DUDH, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

612 DE LUCAS, J., “Discurso de lo invisible. Construir la presencia de los inmigrantes” en ALEMÁN, J., et al., *Los otros entre nosotros, alteridad e inmigración*, Círculo de Bellas Artes, Universidad Autónoma, Madrid, 2009, p. 219.

inmigración sobre todo un objeto de regulación, de control y de dominación<sup>613</sup>, así las normas de extranjería, determinan que ninguna persona puede entrar ilegalmente a ningún estado miembro.

#### **4.2. El acceso del derecho de asilo en la UE**

En este apartado vamos a ver el número de solicitudes de asilo que se han presentado en los últimos años en la UE, ya que esta tesis se desarrolla en el ámbito de la sociología jurídica, estos datos nos ayudarán a entender en qué grado se aplican las normas de protección internacionales dentro de la UE.

Anteriormente vimos que toda persona que vea amenazada su vida o integridad física, siempre que su estado no pueda o quiera garantizarle su seguridad, tiene derecho a buscar asilo en cualquier estado. Sin embargo, en la práctica el derecho de asilo en la UE es una institución que se encuentra rodeada de obstáculos, los canales de acceso cada vez son más difíciles de superar (por la variedad de mecanismos de control dentro y fuera de las fronteras como las devoluciones en caliente, las vallas, el uso de la violencia por las fuerzas de seguridad). De acuerdo con López Garrido, en la UE “ha habido una reacción de todos los países en una desenfrenada carrera cuyo objeto es ver quién limita más el derecho de asilo”<sup>614</sup>.

**Las solicitudes de asilo en la UE en cifras:** Los datos demuestran que las solicitudes de asilo en la UE no son constantes, van cambiando de acuerdo a las circunstancias o hechos que se presenten en los países cercanos o vecinos. En 1992 se presentaron 672.000 solicitudes en la (UE-15), la mayoría eran solicitantes de asilo procedentes de la antigua Yugoslavia. Desde esta fecha la tendencia de las solicitudes de asilo había ido a la baja. Así en 2001 se presentaron 425.000 demandas de asilo y menos de 200.000 solicitudes en 2006. En 2012 se presentaron 330.000 solicitudes y en 2013 aproximadamente 435.760 personas demandaron protección internacional en la UE. La mayoría de los solicitantes eran procedentes Rusia, Serbia, Kosovo y Siria<sup>615</sup>.

---

613 *Ibid.*, p. 218.

614 LÓPEZ GARRIDO, D., “Doce tesis sobre la integración europea y el derecho de asilo”, *derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, 1995, vol. 2, no 4, p. 60.

615 EASO, European Asylum Support Office, Informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2013, p. 7.

El cambio significativo se presentó a partir de 2014, cuando el número de peticiones de asilo en la UE creció en un 44 % comparado al año anterior y alcanzó la cifra a 625.000, sin embargo, Gil Arias, director adjunto de la agencia *Frontex* afirmaba que el número de refugiados que habían llegado a la UE era mucho mayor, teniendo en cuenta que más del 80% de la inmigración que llegó a Europa en este año, era potencial beneficiaria de protección internacional dado que la mayoría de las personas que cruzaron el Mediterráneo procedían de Siria y Eritrea, países que atraviesan un grave conflicto y que están generando un importante número de desplazados forzosos<sup>616</sup>.

En 2015 Eurostat reportó que se había presentado en la UE 1.255.600 solicitudes de asilo por primera vez, un número que doblo al del año anterior<sup>617</sup>. Nunca antes la UE había recibido tanta presión migratoria y menos en tan corto tiempo lo que generó para algunos estados miembros un verdadero colapso en sus sistemas de asilo como fue el caso de Grecia. Este aumento estuvo motivado especialmente por un lado por los acontecimientos sucedidos en Siria y en menor proporción por otros conflictos que perduran en el tiempo como el de Afganistán, Iraq<sup>618</sup> y por otro lado influyó que los países vecinos se encontraban desbordados. Así Turquía había acogido a 2.5 millones de refugiados, Pakistán 1,6 millones, Líbano 1,1 millones, Irán 979.400, Etiopía 736.100 y Jordania 664.100<sup>619</sup>.

Los estados miembros que más solicitudes de asilo recibieron para 2015 fueron Alemania con 441.800, le siguió Hungría con 174.400, Suecia con 156.110, Austria con 85.505, Italia con 83.200) y Francia con 70.570. Y con menos de mil solicitudes de asilo encontramos a Portugal, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Estonia y Croacia donde sólo se presentaron 140 solicitudes<sup>620</sup>. Por su parte España recibió 14.780 solicitudes de asilo, lo que representa un cambio importante al haberse casi triplicado el número de demandantes de asilo comparado con el 2014 cuando se presentaron 5.947, sin embargo, apenas representa el 1 % del conjunto de las solicitudes de asilo que se presentaron en la UE<sup>621</sup>.

---

616 CEAR, Informe la situación de los refugiados en España y Europa, 2015, p. 51.

617 Datos Eurostat. Información disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/>, consultado 31-10-2016.

618 ACNUR, Informe tendencias globales, cit., p. 7.

619 *Ibíd.*, p. 3.

620 Eurostat, Información disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/>, 02/01/2016.

621 CEAR, Resumen ejecutivo informe, las personas refugiadas en España y Europa, 2016.

Si observamos el caso de Alemania, vemos que fue el estado que más refugiados recibió y además, mostró una gran responsabilidad con los refugiados sirios. En agosto de 2015 aprobó un decreto que permitía no devolver a los refugiados sirios al lugar de entrada de la UE, asimismo, suspendió las expulsiones que estaban a punto de ejecutarse, esta decisión fue en contra del reglamento Dublín<sup>622</sup>.

Por origen los que más demandaron asilo en la UE para 2015 fueron los ciudadanos sirios con 362.800 solicitudes, lo que representó el 29 % del número total de solicitudes presentadas por primera vez. En segundo lugar, están los afganos con 178.230 solicitudes de asilo y en tercer lugar los iraquíes con 121.535. Estos tres países representan casi el 50 % del total de las solicitudes presentadas en la UE. Del total de los refugiados sirios, 158.700 solicitaron asilo en Alemania, mientras que más de la mitad de los afganos presentaron sus solicitudes en Hungría y Suecia, con 45.600 y 41.200 respectivamente. Los iraquíes más de la mitad presentaron sus solicitudes en tres países: Alemania con 29.800, Finlandia 20.400 y Suecia 20.200<sup>623</sup>.

## **5. LA ESCASA ARMONIZACIÓN DEL DERECHO DE ASILO EN LA UE**

En 1999 los estados miembros acordaron en Tampere trabajar para establecer un sistema común de asilo con el cual se buscaba que todos los demandantes de asilo tuvieran las mismas oportunidades al estar unificados los procedimientos, admisión, trámite, reconocimiento, distribución de la carga para los estados, una mejora en la aplicabilidad de los instrumentos para la determinación del estado miembro responsable del estudio de la solicitud<sup>624</sup>. Por otro lado, se buscaba dar soluciones a situaciones que persistían en el tiempo como los refugiados en órbita a los cuales ningún estado acogía en su territorio por entender que existía un tercer estado europeo seguro para reenviarlos<sup>625</sup>. Sin embargo, los diferentes

---

622 MÜLLER, E, “Alemania facilita la llegada de refugiados sirios a su territorio”, El País. 26/08/2016. Información disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/25/actualidad/1440537082\\_813286.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/25/actualidad/1440537082_813286.html), consultado 03/01/2016.

623 Eurostat: información disponible en

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/>, consultado 02/01/2016.

624 GYULAI, G., “¿Una Armonización ilusoria? El efecto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de asilo” en SOLANES CORELLA, Á., LA ESPINA, E. (Eds.), Políticas migratorias, asilo y derechos humanos, un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España, cit., p. 211.

625 MORGADES GIL, S., “La responsabilidad de examinar las demandas de asilo presentadas en la Unión Europea: revisión del sistema de Dublín basada en los estándares europeos de protección de los derechos humanos” en SOLANES CORELLA, Á., LA ESPINA, E., (Eds.), Políticas migratorias, asilo y derechos humanos, un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España, cit., p. 188.

intentos en la práctica por cumplir este objetivo<sup>626</sup> han sido poco efectivos. Para Ortega Terol, el incumplimiento de este objetivo unificador se ha visto influenciado, entre otras causas, por la amplia libertad de algunos estados como Reino Unido, Irlanda o Dinamarca para aplicar o no las normas comunitarias<sup>627</sup>.

Esta falta de armonización se refleja incluso mucho antes de iniciarse el procedimiento de asilo ya que los refugiados no quieren la protección de algunos estados miembros, lo que se ve claramente en la presentación de las solicitudes de asilo. En 2015 Alemania, aunque no es país de entrada fue el estado miembro preferido por los refugiados para demandar asilo, mientras que Grecia a la cual llegaron aproximadamente unas 500.000 personas solamente a la isla de Lesbos desde Turquía<sup>628</sup>, está dentro de los estados que menos solicitudes de asilo recibe, se estima que para este año solo 11.370 personas demandaron asilo en este país<sup>629</sup>. Desde 2007 cuando se presentaron en Grecia 25.113 solicitudes de asilo la tendencia es a la baja, los refugiados ni siquiera quieren dejar huella que han entrado por Grecia para evitar ser devueltos a este país en aplicación del reglamento Dublín. Diferentes organizaciones especializadas en la defensa de los refugiados como ACNUR, Amnistía Internacional, Médicos Sin Fronteras, Migreurop y la Comisión Europea han denunciado repetidamente a Grecia por no respetar el derecho de los refugiados, por la falta de garantías jurídicas en los procedimientos, las redadas de la policía que son continuas, carecen de las mínimas condiciones sanitarias y de habitabilidad, entre otros abusos, la mayoría viven en la clandestinidad, se ven sometidos a detenciones arbitrarias, son víctimas de abusos y en ocasiones son repatriados a la fuerza a países de los que huyeron o simplemente pasaron, como Turquía o Afganistán<sup>630</sup>. De hecho, Grecia junto a Bélgica<sup>631</sup> han sido condenadas por

---

626 En 2004 se creó el programa de La Haya, con vigencia hasta 2009, este programa aportó escasos progresos y acabó con un nuevo compromiso en Estocolmo. El Consejo Europeo adoptó en 2010 el Programa de Estocolmo que estableció el plan de trabajo de la UE para el periodo 2010-2014, con el objetivo principal de igualar las disparidades existentes entre los Estados miembros respecto de un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se les conceda protección internacional, así como establecer, para 2012, un espacio común de protección y solidaridad, de conformidad con lo establecido en el artículo 78 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

627 TEROL ORTEGA, J. M., “El asilo y el refugio en la Unión Europea: crónica de un amor ausente” en Cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián, Servicio de Publicaciones, 2006, p. 55-66.

628 CEAR, Informe Lesbos, “zona cero” del derecho de asilo, 2015, p. 3.

629 Información disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/>, consultado 03/01/2016.

630 CEAR, Informe la Situación de las personas refugiadas en España, 2013, pp. 38- 41.

631 El TEDH consideró que Bélgica había incurrido en violación (A) del artículo 3 CEDH por haber expuesto al demandante a los riesgos que resultaban de las deficiencias del procedimiento de asilo en Grecia; (B) del artículo 3 CEDH por haber expuesto al demandante a condiciones de detención y de existencia contrarias al artículo 3 CEDH en ese mismo país; y (C) del artículo 13 combinado con el artículo 3 CEDH por la falta de un recurso efectivo contra la orden de expulsión. MORGADES GIL, s., “TEDH- sentencia de 21.01.2011 (Gran Sala),

el TEDH<sup>632</sup> por violar el artículo 3 que prohíbe la tortura<sup>633</sup> y el artículo 13 del CEDH. En este caso un ciudadano afgano que había solicitado asilo en Bélgica, pero que fue devuelto a Grecia en cumplimiento del Reglamento (CE) 343/2003 Dublín II al haber entrado a la UE por este país. Una vez llegó a Grecia este ciudadano sufrió detenciones y no recibió la protección necesaria acorde a un solicitante de asilo, lo que lo llevó a vivir en condiciones inhumanas o de indigencia<sup>634</sup>. A partir de esta sentencia los estados miembros no pueden trasladar a un solicitante de asilo basándose solamente en la presunción de que todos los estados miembros respetan los derechos humanos fundamentales, sino que “en determinadas circunstancias, la realidad puede mostrar que esta presunción es falsa y que, de no refutarse, su aplicación podría estar amparando violaciones de los derechos fundamentales”<sup>635</sup>.

Aunque la política migratoria está enfocada a la unificación de un sistema común de asilo en la UE, en la práctica parece que en muchos aspectos se está lejos de este objetivo. La falta de transposición uniforme de las directivas por parte de los estados miembros crea serias diferencias en los criterios adoptados por los estados miembros a la hora de resolver las solicitudes de protección internacional como lo puso de manifiesto la Comisión Europea en el informe de 2010 sobre la aplicación de la Directiva 2004/83/CE<sup>636</sup>.

Esta falta de unificación de procedimientos genera desigualdad e inseguridad jurídica a los refugiados. Así un afgano en 2010 tenía hasta un 91 % de posibilidad que Italia le otorgara protección, mientras que si la solicitaba en Hungría o Grecia se rebajaría a un 35 % y 8 % respectivamente<sup>637</sup>. Esta falta de aplicación del SECA, no solo afecta a los refugiados,

---

M.S.S. c. Bélgica y Grecia, 30696/09- «artículos 3 Y 13 CEDH- prohibición de tortura y penas o tratos inhumanos o degradantes-reglamento (CE) N° 343/2003 de determinación del estado responsable del examen de una solicitud de asilo (Dublín II). EL funcionamiento efectivo de la política europea de asilo ante la garantía del derecho a no sufrir tratos inhumanos o degradantes del CEDH”. Revista de Derecho Comunitario Europeo, núm. 41, Madrid, enero/abril (2012), págs. 183-204.

632 TEDH, Sentencia (Gran Sala), M.S.S. c. Bélgica y Grecia, número 30696/09 de 21 de enero 2011.

633 Art. 3 del CEDH “Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes”.

634 MORGADES GIL, S., “La responsabilidad de examinar las demandas de asilo presentadas en la Unión Europea: revisión del sistema de Dublín basada en los estándares europeos de protección de los derechos humanos” en SOLANES CORELLA, Á., LA ESPINA, E. (Eds.), Políticas migratorias, asilo y derechos humanos, un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España, cit., pp. 198-199.

635 Ibid., pp. 206-207.

636 Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 16 de junio de 2010, sobre la aplicación de la Directiva 2004/83/CE de 29 de abril de 2004 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida, COM (2010) 314 final, no publicado en el Diario Oficial.

637 GYULAI, G., “¿Una Armonización ilusoria? El efecto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de asilo” en SOLANES CORELLA, Á., LA ESPINA, E. (Eds.), Políticas migratorias, asilo y derechos humanos, un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España, cit., p. 212.



sino que varios estados miembros se ven en algunos momentos desbordados e incapaces de dar respuesta a refugiados y solicitantes de asilo en condiciones de dignidad, como ha ocurrido en los últimos años, debido al número tan importante de refugiados que buscaban protección en Europa. Uno de los estados miembros que más se ha visto afectado ha sido Grecia, así lo denunciaban las diferentes ONGs.

Human Rights Watch en 2015 expresó que “Las autoridades griegas sencillamente no pueden afrontar una afluencia tan numerosa de personas, debido a la crisis económica cada vez más aguda en el país”<sup>638</sup>, dado que en ese momento las autoridades Griegas estaban desbordadas, carecían de personal y capacidad técnica, lo que no les permitía hacer frente al número de personas solicitantes de asilo, ni dar un trato diferenciado al gran número de menores refugiados y mucho menos a cubrir las necesidades básicas de alojamiento, alimentación o atención médica, lo que llevó a miles de personas refugiadas e inmigrantes a vivir en condiciones precarias e inhumanas.

Ante esta dramática situación de los refugiados se volvió a plantear la necesidad de hacer una distribución más justa entre todos los estados miembros de la UE, propuesta que ya había sido planteada en 1994 por Alemania, tras recibir la CE, 460.000 solicitudes de asilo, principalmente de personas originarias de la Yugoslavia que huían de la guerra civil. En esa época la propuesta fue rechazada, principalmente por Francia y Reino Unido. También existen otras propuestas como la creación de centros de internamiento para personas refugiadas fuera de las fronteras comunitarias. Estos centros, que podrían estar localizados en países del norte de África, estarían destinados a personas que pretenden solicitar asilo en Europa.

La distribución equitativa de los refugiados evitaría que países como Alemania, Suecia e Italia reciban el mayor número de las solicitudes de asilo. Y que otros países como España, que a pesar de su peso demográfico y su situación fronteriza, siga recibiendo tan pocas solicitudes de asilo, al igual que la protección que otorga. En 2014 solo se presentó en España el 0,95 % de las solicitudes presentadas en toda la Unión Europea<sup>639</sup>.

---

638 HUMAN RIGHTS WATCH, “Grecia: Crisis humanitaria en las islas”, 2015.

Disponible en <https://www.hrw.org/es/news/2015/07/13/grecia-crisis-humanitaria-en-las-islas>, consultado 01/02/2017.

639 CEAR, Informe las personas refugiadas en España y Europa, 2015, p. 48.

La realidad es que a la UE le queda mucho trabajo para que en todos los estados miembros se puedan ofrecer las mismas garantías a los que buscan protección. Como dice Pajares “estas diferencias en las cifras de solicitudes de asilo, en la admisión de las solicitudes y en la concesión del estatuto de refugiado es una muestra de que persiste la debilidad en la armonización y la pobreza en los instrumentos que gestionan los procedimientos de asilo en cada estado miembro”<sup>640</sup>.

## **6. LA CONCESIÓN DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LA UE**

En cuanto a las resoluciones favorables sobre la concesión de la protección internacional, las cifras siguen siendo muy reducidas en la UE. Según ACNUR para 2010 estimaba que había 1,6 millones de refugiados reconocidos en la UE<sup>641</sup>. Esta cifra es muy baja si tenemos en cuenta la capacidad económica de la mayoría de los estados miembros y el incremento del número de refugiados en el mundo que ya supera los 21 millones. La concesión de la protección internacional en la UE está influenciada por una serie de factores o circunstancias que van desde el lugar donde se presenta la solicitud hasta el origen de los solicitantes o las causas en que se fundamenta la resolución, en el sentido que el reconocimiento del derecho de asilo predomina las causas establecidas en la Convención de Ginebra de 1951.

Según CEAR, en el periodo de 1995-2005, los 25 países de la UE solo otorgaron protección internacional a 719.749 personas. De las cuales 408.847 consiguieron el estatuto de refugiado y 310.902 personas consiguieron la protección complementaria<sup>642</sup>. En el año 2013 se presentaron 435.760 solicitudes de asilo en la UE, pero solo 112.910 personas consiguieron algún tipo de protección en la UE. De las cuales 49.710 obtuvieron la concesión del estatuto de refugiado, mientras tanto a otras personas se le otorgó otro tipo de protección, así a 45.535 personas se les otorgó protección subsidiaria y a 17.665 personas residencia por razones humanitarias. Por nacionalidad a los que mayor protección se les otorgó en este año en la UE fue a los sirios y eritreos<sup>643</sup>.

---

640 PAJARES, M., “Políticas europeas en inmigración y asilo” en LÓPEZ GARRIDO, D. (Dirección), El estado de la Unión Europea. La ciudadanía europea en tiempo de crisis, Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung, Exlibris Ediciones, Madrid, 2014, p. 82.

641 ACNUR, Informe tendencias globales, 2010, p. 14.

642 CEAR, Informe la situación de los refugiados españoles, 2007, p. 101.

643 EASO, Informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea, 2013, p. 7.

Los datos demuestran que algunos estados reconocen muy poca protección. En Grecia para el año 2012 solo 95 personas obtuvieron algún tipo de protección internacional de las 9.575 personas que solicitaron asilo, es decir, apenas 1 % logró conseguir protección en este país. Nos preguntamos qué pasó con el 99 % de estas personas, ¿pasaron a ser parte de los inmigrantes ilegales, excluidos sin derechos, sin posibilidad de rehacer su vida en condiciones de dignidad? o ¿algunos fueron devueltos a sus países de origen o países de tránsito, aunque su vida corriera grave peligro? La mayoría de los solicitantes provenían de países que estaban en conflictos o donde se vulneran gravemente los derechos humanos.

## **7. LA FALTA DE COMPROMISO DE LA UE EN EL REASENTAMIENTO Y LA REUBICACIÓN DE LOS REFUGIADOS**

ACNUR ha incluido dentro de las soluciones duraderas la figura del reasentamiento<sup>644</sup> para resolver el problema de los refugiados, ya que considera que por medio del reasentamiento se ofrece protección a los refugiados cuando su vida, libertad, seguridad, salud u otros derechos humanos fundamentales están en peligro en el país de asilo. La primera vez que ACNUR utilizó la figura del reasentamiento fue en 1956 que encontró refugio en los países europeos a los más de 200.000 húngaros. Posteriormente en los años 70 ayudó a reasentar a más o menos 2 millones de refugiados indochinos (Vietnam, Laos, Camboya) que se encontraban en Tailandia; la mayoría fueron acogidos por Estados Unidos<sup>645</sup>. Sin embargo, el aporte de la UE en este programa es muy limitado. Para 2008, de los 65.850 refugiados reasentados en todo el mundo, solamente 4,378 personas fueron reasentadas en los países de la Unión Europea, es decir el 6.7 % del total de los reasentados<sup>646</sup>.

---

644 El reasentamiento es un concepto que nació después de la Segunda Guerra Mundial, cuando millones de personas desplazadas por los conflictos en Europa encontraron refugio en países de acogida por todo el mundo, fundamentalmente bajo los auspicios del CIME (Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas, predecesor de la OIM). El reasentamiento desempeña tres funciones igualmente importantes: Primero, es un instrumento para brindar protección internacional y satisfacer las necesidades esenciales de aquellos refugiados individuales cuya vida, libertad, seguridad, salud u otros derechos fundamentales están en riesgo en el país en donde han buscado protección. Segundo, es una solución duradera para grupos de refugiados, paralelamente a otras soluciones duraderas: la repatriación voluntaria y la integración local. Tercero, puede ser una expresión tangible de solidaridad internacional y un mecanismo para distribuir responsabilidades que permite a los Estados compartir de una manera equitativa la responsabilidad, y reducir los problemas que afectan al país de primer asilo. ACNUR, Informe tendencias globales, 2010, p. 18.

645 MIGREUROP, “El reasentamiento de refugiados, instrumento europeo de externalización de los procesos de asilo”. Información disponible en <http://www.migreurop.org/article975.html?lang=fr>, consultado 04/01/2016.

646 Comentarios sobre la Comunicación de la Comisión Europea sobre el establecimiento de un Programa Conjunto de Reasentamiento de la Unión Europea y sobre la Propuesta de la Comisión Europea para la enmienda de Decisión N° 573/2007/EC estableciendo el Fondo Europeo para los Refugiados en el período del 2008 al 2013.

El conflicto sirio es uno de los más devastadores de los últimos tiempos y que más refugiados han generado, sin embargo, la respuesta que ha dado la UE a este drama humanitario es muy poca. En 2013 la cifra de refugiados ya superaba los 2.3 millones de personas, pero los estados miembros solo habían ofrecido acoger a unos 12.000 de los 2,3 millones de refugiados, esto es, tan sólo el 0,5 por ciento de las personas que habían huido del país. Según Amnistía Internacional sólo 10 estados miembros habían ofrecido plazas de reasentamiento o admisión por razones humanitarias a refugiados procedentes de Siria. Alemania fue el único estado miembro que se comprometió a acoger 10.000 refugiados, lo que representa el 80 por ciento del número total de refugiados que la UE se había comprometido a acoger. Excluyendo Alemania, los demás estados miembros de la UE se han ofrecido a acoger solamente 2.340 refugiados de Siria. Francia sólo había ofrecido 500 plazas, es decir, el 0,02 por ciento del número total de personas que han huido de Siria. España ha aceptado acoger sólo 30, el 0,001 por ciento de los refugiados de Siria. Dieciocho estados miembros de la UE, entre ellos Reino Unido e Italia no habían ofrecido una sola plaza<sup>647</sup>.

En relación con las exigencias jurídicas del derecho de asilo/protección subsidiaria, y de acuerdo con De Lucas, podríamos decir que hemos asistido en los últimos años a un proceso de «desnaturalización del derecho de asilo», en la medida en que este derecho ha sufrido también el proceso de «mercantilización» de los derechos<sup>648</sup>, pese a ser un derecho humano fundamental y universal.

Esto es, la idea europea del espacio común de justicia, seguridad y libertad, basado en el sistema Schengen, habría evidenciado, a raíz de los últimos hechos relativos a asilo y crisis humanitarias, la principal debilidad que la aqueja: la ausencia de voluntad política de los Estados miembros para implicarse de forma seria y eficaz en un proyecto político. Se trata a su vez, de un proceso de renacionalización, visible en episodios como las críticas a la relación de reciprocidad activa en lo referente al principio básico de solidaridad (el grupo Visegrad: Hungría, Polonia, Chequia y Eslovaquia), es decir, en la ausencia de correspondencia entre la recepción de Fondos de cohesión y las cuotas obligatorias para la reubicación de refugiados, o en los obstáculos de otros estados como Francia, España al proyecto de la Comisión Europea

---

647 AMNISTÍA INTERNACIONAL, Comunicados de prensa 13 diciembre 2013, del Secretario General, información disponible en <http://amnesty.org.py/fortaleza-europa-la-vergonzosa-situacion-de-los-refugiados-sirios-al-descubierto/>, consultado 04/05/2016.

648 DE LUCAS, J., "Refugiados e inmigrantes. Por un cambio en las políticas migratorias y de asilo", p. 98. Información disponible en <http://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/57767/92-113.pdf?sequence=1>, consultado 22/04/2017.

encarnado en la Nueva Agenda europea de Inmigración y Asilo presentada en mayo de 2015 y que trataba de desarrollar un verdadero Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)<sup>649</sup>.

Después de tantos debates y ante el colapso varios estados miembros, en septiembre de 2015, se logró acordar la reubicación de 40.000 personas refugiadas, posteriormente se amplió este número 120.000 refugiados desde Grecia e Italia<sup>650</sup>. No obstante, como están gestionando los estados la acogida es verdaderamente lamentable, a febrero de 2016 solo se habían reubicado 461 refugiados. Desde Italia en total 259 reubicados: 14 a Bélgica, 96 a Finlandia, 19 a Francia, 11 a Alemania, 50 a los Países Bajos, 10 a Portugal, 18 a España y 39 a Suecia. Desde Grecia, el número de reubicados alcanza a 202 personas: 44 viajaron a Finlandia, 88 a Francia, 10 a Alemania, 10 a Irlanda, cuatro a Lituania, 30 a Luxemburgo y 16 a Portugal<sup>651</sup>. En julio de ese mismo año CEAR puso de manifiesto que solo 3.105 personas habían sido reubicadas y poco más de 7.200 reasentadas, denunciando que si se seguía a este ritmo se tardaría 43 años en lograr el compromiso adquirido de acoger a 180.000 refugiados<sup>652</sup>. Y a septiembre de 2016 transcurrido un año desde que se firmó el acuerdo de

---

649 Se trata, como señala el propio De Lucas, de sistema ya existente y cuyas piezas fundamentales son cuatro directivas. «La primera, la Directiva 2001/55ce del Consejo que, pese a su antigüedad, nunca ha sido aplicada, y que habilita medidas que pueden beneficiarse del Fondo Europeo para refugiados (...) «Directiva relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida». La Directiva provee iniciativas para hacer seguro y equitativo el deber de solidaridad entre los Estados miembros de la UE. Además, las tres Directivas que componen su núcleo: la Directiva 2011/95/ UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida; la Directiva 2013/32/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. Finalmente, la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban norma para la acogida de los solicitantes de protección internacional. Por descontado, como cuestión de procedimiento es evidente la necesidad de repensar el Reglamento UE n.º 604/2013 o Reglamento Dublín III. DE LUCAS, J., Sobre el proceso de vaciamiento del derecho de asilo por parte de los Estados de la UE, *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 4, Junio 2016, pp. 21-27. DE LUCAS, J., *Mediterráneo. El naufragio de Europa*, Valencia, Titant lo Blanch, 2016.

650 Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia.

651 PRIETO, B., “Los hotspots, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados”, información disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/demografia+y+poblacion/ari25-2016-prieto-hotspots-eslabon-debil-gestion-crisis-refugiados](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari25-2016-prieto-hotspots-eslabon-debil-gestion-crisis-refugiados), consultado 06/07/2016.

652 CEAR, “Denuncia que al ritmo actual la UE tardaría 43 años en cumplir su compromiso de reubicación”, 17 de julio 2016. Disponible en <https://www.cear.es/cear-denuncia-que-al-ritmo-actual-la-ue-tardaria-43-anos-en-cumplir-su-compromiso-de-reubicacion/>, consultado 08/01/201.

reparto de cuotas apenas se había reubicado 4.974 personas y reasentado 8.268 personas<sup>653</sup>.

A continuación, vamos a ver las barreras que ha instaurado la UE que consideramos son las causantes de que se presenten y otorgue tan poca protección internacional en la UE.

## **8. LAS BARRERAS QUE DIFICULTAN EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA**

En el apartado anterior hemos visto que el número de demandantes de asilo en la UE es relativamente bajo y aún más bajo el número de las personas que consiguen algún tipo de protección, por lo tanto, no podemos quedarnos solo con estos datos, dado que nuestro trabajo se desarrolla en el ámbito de la sociología jurídica es necesario que analicemos las circunstancias o los hechos que impiden que las personas perseguidas busquen y consigan la protección internacional en la UE. Como ya se ha señalado anteriormente que la eliminación de las fronteras internas, ha permitido a los ciudadanos de la UE poder disfrutar de una libertad sin precedentes para viajar, trabajar y vivir donde quieran dentro del territorio de la Unión, pero esta libertad de unos ciudadanos supuso para otros, más restricciones y pérdida de derechos, debido a la incorporación de mecanismos de control de las fronteras exteriores para evitar la inmigración ilegal, el terrorismo entre otras amenazas para la UE<sup>654</sup>.

La creación del espacio de libertad, seguridad y justicia en la UE desde sus inicios ha requerido de un sistema reforzado de las fronteras exteriores que se ha ido implementando progresivamente hasta convertirse en una fortaleza impenetrable para miles de inmigrantes que arriesgan su vida en trayectos cada vez más peligrosos. Se estima que entre 2000-2014 perdieron la vida al menos 23.000 personas intentando llegar a Europa, la mayoría murieron ahogadas en el mar o asfixiadas en camiones<sup>655</sup>.

Los controles migratorios que ha instaurado la UE son muy amplios, en algunos casos podríamos decir que se extralimita en sus funciones, al externalizar las fronteras a terceros países que cumplen la función de policía de frontera. En este sentido, como dice López Sala, “ésta visión amplia de la regulación implica que las acciones desarrolladas por los estados se

---

653 CEAR, “Tras un año de los acuerdos de la UE”. Información disponible en <https://www.cear.es/la-ue-solo-ha-cumplido-el-7-de-su-compromiso-con-los-refugiados-en-un-ano/>, consultado 04/01/2016.

654 GUTIÉRREZ CÁSTILLO, V. L., “Espacio de seguridad, libertad y justicia” en SANCHEZ, V. M. (Director), Derecho de la UE, Huygens Editorial, Barcelona, 2010, pp. 257-258.

655 AMNISTÍA INTERNACIONAL, Informe el coste humano de la fortaleza europea, violaciones de derechos humanos cometidas en las fronteras de Europa contra personas migrantes y refugiadas, 2014, p. 5.

inician mucho antes de la llegada a la frontera y se mantienen mucho después de la entrada en el territorio”<sup>656</sup>.

Como hemos visto anteriormente, los refugiados gozan de unas garantías distintas a los inmigrantes económicos o de otra índole, sin embargo, ante la falta de vías legales para acceder a la protección internacional se ven obligados a utilizar las mismas rutas que usan otras categorías de inmigrantes y a la vez enfrentarse a una serie de barreras<sup>657</sup> como veremos a continuación.

### **8.1. Las principales barreras que dificultan el acceso a la Unión Europea fuera de las fronteras**

El visado es un mecanismo de control fronterizo y una barrera difícil de superar para muchos refugiados. El visado es un instrumento bastante efectivo para contener las migraciones, pero perjudica gravemente a las personas que sufren persecución que en su mayoría no están en capacidad de cumplir con los requisitos para la concesión de dicho visado. En 2001 se estableció una lista de los países cuyos ciudadanos debían presentar un visado para cruzar las fronteras de la UE y los países que quedaban excluidos de esta lista<sup>658</sup>. Además, del visado las personas deben demostrar la finalidad del viaje, medios económicos acorde al tiempo de estancia, no estar inscritos como no admisibles en el Sistema de Información (SIS) y no representar ninguna amenaza para el orden público, la seguridad interior y la salud pública de ninguno de los Estados miembros<sup>659</sup>.

**La presentación de la solicitud del visado:** Los ciudadanos de países sometidos a la obligación de visado para poder entrar a la UE, deben cumplir una serie de requisitos para la

---

656 LOPEZ SALA, A. M., “Pasar la línea. El Estado en la regulación migratoria desde una perspectiva comparada”, 2006, p. 79. Información disponible en:

[http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:filopoli-2006-27-A2FC11F6-9D0E-0F03-19A8-612166F04BF3/pasar\\_la\\_linea.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:filopoli-2006-27-A2FC11F6-9D0E-0F03-19A8-612166F04BF3/pasar_la_linea.pdf), Consultado 17/11/2016

657 Sobre el control de fronteras véase, AJA, E., La entrada en el país y el control de las fronteras en inmigración y democracia, cit., p. 96 y ss.

658 Reglamento (CE) no 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación.

659 GARCÍA COSO, E., La regulación de la inmigración irregular. Derechos humanos y el control de fronteras en la Unión Europea, Aranzadi, Pamplona, 2014, p. 2017.

obtención del mismo<sup>660</sup>: a) presentar la solicitud al consulado personalmente (previa cita que normalmente tarda unas dos semanas)<sup>661</sup>. En el momento de la presentación se tomarán los siguientes identificadores biométricos: una fotografía, escaneada o tomada en el momento de la solicitud y sus diez impresiones dactilares, tomadas planas y recogidas digitalmente<sup>662</sup>, b) documento de viaje o pasaporte en vigor<sup>663</sup>, c) y todos los documentos que justifiquen el viaje: motivo del viaje, alojamiento, o prueba de que dispone de medios suficientes para costearlo, documentos que muestren que el solicitante dispone de medios de subsistencia suficientes para la totalidad de la estancia prevista y para el regreso a su país de origen o de residencia, o para el tránsito a un tercer país en el que tenga garantías de que será admitido, o que está en condiciones de obtener legalmente dichos medios, de conformidad con el artículo 5, apartado 1, letra c), y apartado 3, del Código de fronteras Schengen<sup>664</sup>, un seguro médico de viaje adecuado y válido que cubra aquellos gastos que pudieran ocasionar su repatriación por motivos médicos o por defunción, la asistencia médica de urgencia o la atención hospitalaria de urgencia durante su estancia o estancias en el territorio de los Estados miembros<sup>665</sup>.

Realmente para una persona que sufre persecución el cumplimiento de estos requisitos se hace casi imposible, aunque de acuerdo a las normas internacionales los refugiados no están obligados a entrar legalmente o en el caso de necesitar visado presentarlo al país que pretenden buscar la protección, si deben hacerlo en el país de origen para poder salir del mismo.

**La Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea:** Esta agencia se puso en marcha en el año 2004 con el fin de mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores de los estados miembros de la Unión Europea, pero en la medida que han aumentado los flujos migratorios se la ha dotado de competencias y presupuesto. Para llevar a cabo sus funciones ha puesto en marcha varias operaciones. Así la Operación Poseidón, que efectúa un control fronterizo en lo que se ha denominado la ruta de los Balcanes. Su vigilancia se desarrolla a lo

---

660 Reglamento (CE) N o 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados).

661 Artículos 9 y 10 Código de visados.

662 Artículo 13 del Código de visados.

663 Artículo 12 del Código de visados.

664 Artículo 14 del Código de visados.

665 Artículo 15 del Código de visados.



largo de la frontera entre Grecia, Turquía y Albania y también en los puertos griegos e italianos. La Operación Nautilus, que se encarga de la vigilancia en el Mediterráneo central y establece un control en las aguas que separan Túnez y Libia del sur de Italia, y en ella participan Malta, España, Italia, Grecia, Francia y Alemania. La Operación Hermes, desplegada en aguas del Mediterráneo occidental (Cerdeña, Córcega y Baleares), La Operación Minerva, se dedica a controlar el estrecho de Gibraltar para impedir la llegada de migrantes a las costas andaluzas. Empezó a funcionar a mediados de agosto de 2007 y participaron unidades navales de España y Portugal, así como expertos y medios técnicos de otros ocho países de la UE. La Operación Hera, está constituido por un amplio operativo distribuido frente a las costas de Mauritania, Senegal y Cabo Verde. Esta Operación está dirigida por la Policía Nacional española, cuenta también con unos diez expertos procedentes de Italia, Francia, Alemania y Portugal que trabajan en los CIE de Canarias para identificar a los migrantes y repatriarlos a sus países en el caso de que exista un acuerdo que lo permita<sup>666</sup>.

Las tareas de Frontex se han implementado progresivamente por medio de diferentes medidas con el objetivo de lograr una gestión más integrada de las fronteras exteriores, sin embargo, a partir de 2014 cuando se aumentó la presión migratoria por el mar que al menos 218.000 personas entre inmigrantes y refugiadas cruzaron el Mediterráneo y más de 3.419 personas murieron, los cambios se han acelerado y se ha ampliado la competencia de Frontex. Así la operación conjunta Tritón, puesta en marcha a finales de 2014 y ampliada sustancialmente en 2015, con la finalidad de vigilar la frontera marítima principalmente entre Libia e Italia, reúne a personal y equipos de varios estados miembros para ofrecer a Italia un apoyo operativo de primera línea. En Grecia, la operación conjunta Poseidón que venía activa desde 2006 se amplió considerablemente en diciembre de 2015 para convertirse en una operación de intervención rápida, con un mayor despliegue de personal y equipos técnicos para hacer frente a los desafíos relacionados con la gestión de las fronteras exteriores<sup>667</sup>.

El aumento de controles y la falta de vías legales, ha obligado a los inmigrantes cada vez más a transitar por nuevas rutas. En 2012, la Operación *Aspida* de Frontex en la frontera entre Grecia y Turquía motivó el desvío de la ruta migratoria del este del Mediterráneo hacia la frontera de Turquía con Bulgaria, la Operación *Poseidón Tierra* de Frontex generó un

---

666 CEAR, Informe la situación de los refugiados en España, 2008, pp. 45-46.

667 PARLAMENTO EUROPEO, La gestión de las fronteras exteriores. Disponible en [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.12.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.4.html), consultado 29/12/2006.

nuevo cambio hacia la ruta central mediterránea a través de Libia y hacia la ruta de los Balcanes, especialmente a través de la frontera entre Serbia y Hungría, estas rutas son cada vez más peligrosas y costosas<sup>668</sup>.

Este cambio de rutas se ve reflejado en el número de llegadas de los inmigrantes y refugiados, por ejemplo, Hungría en solo dos años paso de ser un país desconocido para los refugiados a convertirse en el segundo estado miembro que más refugiados y solicitantes de asilo ha recibido. Así, en 2013 solo 18.895 personas presentaron solicitudes de asilo, en 2014 se registraron 42.775 y en 2015 demandaron asilo 174.435. Del total de las solicitudes presentadas en Hungría el mayor número de solicitudes fueron presentadas por personas de origen albano-kosovar, los cuales representaron el 50 %, Afganistán, el 21 %, y Siria, el 16 %. Muchas de estas personas llegaron a Hungría atravesando Serbia, ya que este país en ese momento no les exigía visado, y una vez que llegaban a la frontera con Hungría cruzaban a pie por zonas montañosas<sup>669</sup>.

**Devoluciones y retornos:** Las devoluciones y los retornos son prácticas habituales en los estados miembros, especialmente por los estados de mayor presión migratoria por su posición geográfica como es Grecia, Italia y España. Las diferentes organizaciones como CEAR o Amnistía Internacional llevan años denunciando a España por realizar “devoluciones en caliente”, sin seguir procedimiento alguno ni cumplir con el derecho internacional de los refugiados. El mayor número de devoluciones se hacen a Marruecos, por el alto número de personas que son interceptadas intentando saltar las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla o en zonas de soberanía española situadas frente a las costas de Marruecos, lugares que debe respetar el derecho de los refugiados<sup>670</sup>.

El primero de enero de 2017, más de mil personas intentaron entrar a España por la valla de Ceuta, Amnistía Internacional ha denunciado que una vez más el Estado español llevó a cabo devoluciones sin importar si había personas necesitadas de protección o

---

668 CEAR, Informe las personas refugiadas en España y Europa, 2015, pp. 43-51.

669 Ibid., p. 57.

670 MARTÍNEZ ESCAMILLA, M., et al., "Expulsiones en caliente": Cuando el Estado actúa al margen de la ley, Informe promovido desde el Proyecto I+D+i IUSMIGRANTE (DER 2011-26449), 2014, p. 8. Información disponible en [http://eprints.ucm.es/25993/1/INFORME%20%20EXPULSIONES%20EN%20CALIENTE.%2027\\_6\\_2014%20%281%29.pdf](http://eprints.ucm.es/25993/1/INFORME%20%20EXPULSIONES%20EN%20CALIENTE.%2027_6_2014%20%281%29.pdf), consultado 15/02/2017. Informe CEAR, cit., 2013, p. 158.

vulnerables. Estas prácticas sitúan a España en el grupo de países como Bulgaria, Hungría y Turquía que más devoluciones en caliente realizan<sup>671</sup>.

En 2009 la Alta Comisaria de la ONU para los Derechos Humanos, Navi Pillay, manifestó que denunciaría a Italia por las devoluciones automáticas de inmigrantes a Libia porque violaban la ley internacional y los derechos humanos y dijo que "las autoridades rechazan a los inmigrantes dejándoles afrontar riesgos y peligros, cuando no la muerte, como si estuvieran rechazando barcos cargados de residuos peligrosos". Italia realizaba las devoluciones sin verificar si había refugiados<sup>672</sup>.

Estas devoluciones en muchas ocasiones se llevan a cabo en operaciones conjuntas (estados miembros y Frontex). Entre 2006 y 2007 se ejecutaron 12 operaciones conjuntas de retorno, en las cuales 361 personas fueron retornadas a sus países de origen o de tránsito. Para 2008 fueron 29 las operaciones conjuntas, alcanzando a 1.240 personas retornadas en estas operaciones<sup>673</sup>.

**La construcción de vallas:** Otra de las barreras utilizadas para controlar la inmigración ilegal es la construcción de vallas. España comenzó a construir la valla en 1998 y actualmente son dos vallas con una altura de seis metros y una sirga tridimensional de 3 metros de altura entre ambas vallas. Estas vallas están situadas en los límites de la ciudad española de Melilla con Marruecos, en el norte de África y en territorio español. Su propósito es dificultar la inmigración ilegal procedente del continente africano.

Otros países también se han unido a este mecanismo de control migratorio. En 2015, Hungría finalizó la construcción de una valla de 175 kilómetros en su frontera con Serbia y Bulgaria ante la presión migratoria decidió ampliar la valla que separa su territorio de Turquía a lo largo de 130 kilómetros más, argumentando que era una medida necesaria para contener la inmigración<sup>674</sup>.

---

671 AMNISTÍA INTERNACIONAL, "España: Nuevas devoluciones en caliente tras el último intento de salto", 2 de enero de 2017, información disponible en <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/espana-nuevas-devoluciones-en-caliente-tras-el-ultimo-intento-de-salto/>, consultado 03/01/2017.

672 MORA, M., "La ONU condena a Italia por devolver por la fuerza a Libia a los 'sin papeles'", El País, Roma, 15/09/2009. [http://elpais.com/diario/2009/09/15/internacional/1252965601\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/09/15/internacional/1252965601_850215.html), consultado 29/11/2011.

673 GARCÍA COSO, E., La regulación de la inmigración irregular. Derechos humanos y el control de fronteras en la Unión Europea, Arazandi, Pamplona, 2014, 196.

674 CEAR, Resumen ejecutivo las personas refugiadas en España y Europa, 2016. p. 11.

## 8.2. Las barreras que dificultan el asilo dentro de las fronteras de la UE

Las personas que buscan protección internacional en la UE no lo tienen nada fácil, después de sortear todas las barreras fuera de las fronteras exteriores, si logran alcanzar las fronteras y entrar a la UE tienen que enfrentarse de nuevo a otra serie de obstáculos para solicitar el asilo.

Dentro de las fronteras de la UE no son pocos los obstáculos que tienen que sortear los refugiados: la disparidad tan marcada que persiste en los procedimientos, admisiones y concesión de asilo, siguen dificultando el acceso al derecho de asilo. Igualmente las distintas organizaciones como ACNUR o CEAR consideran que otra situación que agrava las condiciones de los refugiados es la falta de formación, capacidad y experiencia de los funcionarios que realizan el registro o reciben las solicitudes de asilo. Además, se suma la escasez de los servicios de traducción e interpretación en los puntos fronterizos, que originan serias dificultades en el acceso a la información sobre el procedimiento de asilo. Esto contribuye a que se restrinja el derecho de los refugiados o se disminuya la protección, por ejemplo una persona que reúne todos los requisitos para el estatuto de refugiado se le otorgue protección subsidiaria<sup>675</sup> o residencia por razones humanitarias.

Otra forma de disuadir la inmigración ilegal es con la vigilancia interna, redadas en lugares frecuentados por inmigrantes, la exigencia de identificación personal obligatoria, el acceso legalmente delimitado a derechos como el trabajo, la sanidad la educación, etc., las multas y sanciones a los empresarios que empleen a trabajadores sin autorización, los mecanismos de repatriación y expulsión<sup>676</sup>. Estas circunstancias afectan gravemente a los refugiados que no han solicitado el asilo o que habiéndolo solicitado se les ha denegado y se han quedado como inmigrantes irregulares, porque se convierten en personas muy vulnerables, además, de sufrir todo tipo de abuso, marginación, están expuestos a que en cualquier momento sean devueltos al país de origen de donde han huido, poniendo en grave peligro su vida<sup>677</sup>.

---

675 CEAR, Informe las personas refugiadas en España, 2014, p. 47

676 SOLANES CORELLA, Á., “La política de inmigración en la Unión Europea. Desde tres claves”. Arbor, 2005, vol. 181, no 713, p. 6. Disponible en <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/viewArticle/444>, consultado 26/08/2016.

677 A pesar que la UE es conocedora de la realidad que viven los inmigrantes y refugiados y de las consecuencias si son retornados a sus países de origen o de tránsito, en la cumbre de Bruselas celebrada en diciembre de 2007 se propusieron dos objetivos: por un lado, los Estados Miembros instaron al Parlamento Europeo que aumentara las sanciones a empresas o personas que dieran trabajo a extranjeros con

## 9. LAS CONSECUENCIAS DE LA PERMEABILIZACIÓN DE LAS FRONTERAS DE LA UE

Los controles fronterizos aplicados por la UE, para permeabilizar sus fronteras, han dejado unas consecuencias nefastas para los refugiados e inmigrantes que intentan llegar a Europa. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 3.072 personas murieron en su intento de alcanzar por vía marítima las costas europeas en 2014. ACNUR eleva la cifra al menos a 3.419 personas fallecidas, cuatro veces superior a la de 2013 y que representa el 75 % del total de vidas perdidas en el mundo en las distintas rutas migratorias. Para el año 2015 aproximadamente 3.700 personas perdieron la vida en el mar Mediterráneo, 800 de ellas fueron víctimas del naufragio del 19 de abril de ese mismo año, el más grave que se ha producido hasta la fecha<sup>678</sup>. Esta situación, como dice De Lucas, ha convertido el “Mar Mediterráneo en las aguas más peligrosas del mundo en términos de número de muertos y desaparecidos entre quienes se embarcan en el sur para tratar de ganar las costas europeas”<sup>679</sup>.

Este alarmante incremento de las personas que pierden la vida buscando protección o intentando encontrar una vida con dignidad vuelve a poner en tela de juicio la efectividad de las políticas y medidas migratorias de la Unión Europea y sus estados miembros para resolver esta dramática situación. En los últimos años la mayoría de las personas que han perdido la

---

residencia irregular; y por otro lado, los jefes de Estado y de gobierno de la Unión Europea dieron su aceptación a la propuesta sobre una política común de retorno de inmigrantes. Esta normativa tiene como objetivo unificar las diferentes legislaciones de los Estados miembros por lo que respecta al retorno de los nacionales de terceros países que residen ilegalmente en algún Estado Miembro.

Para llevar a cabo los planteamientos de la cumbre de Bruselas de diciembre 2007, se promulgó la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo CE 2008/115, el 16 diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes a los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular<sup>677</sup>. El objetivo de esta Directiva es conseguir el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. De acuerdo con el artículo 3, “situación irregular” es la presencia dentro del territorio de un Estado miembro de un nacional de un tercer país que no cumple o ha dejado de cumplir las condiciones de entrada establecidas en el artículo 5 del Código de Fronteras Schengen y otras condiciones de entrada, estancia o residencia en aquél Estado Miembro. El mismo artículo 3 define el “retorno” como “el proceso de regreso de un nacional de un tercer país, ya sea por acatamiento voluntario de una obligación de retorno, ya sea de forma forzosa a: a) su país de origen, o b) a un país de tránsito de acuerdo con acuerdos de readmisión comunitarios o bilaterales o de otro tipos, o c) a otro tercer país al cual el nacional de un tercer país decida tornar voluntariamente y en el cual sea admitido”. Si no se produce la salida “voluntaria”, los Estados miembros procederán a la expulsión mediante un acto que puede ser administrativa o judicial por el cual se ordene la expulsión.

Por otro lado se promulgó la Directiva 2009/52/CE<sup>677</sup>, para sancionar a los empresarios que contraten a personas en situación irregular. En su artículo 1 define el objeto y el ámbito de aplicación en los siguientes términos: La presente Directiva prohíbe la ocupación de nacionales de terceros países que se encuentren en situación irregular con la finalidad de combatir la inmigración clandestina. A tal efecto, establece unas normas mínimas sobre sanciones y medidas aplicables en los Estados miembros a los empresarios que no respeten esta prohibición.

678 CEAR, Informe la situación de los refugiados en España y Europa, cit., p. 50.

679 DE LUCAS, J., Sobre el proceso de vaciamiento del derecho de asilo por parte de los Estados de la UE, cit., pp. 22 y ss. DE LUCAS, J., “Muertes en el Mediterráneo: inmigrantes y refugiados, de infrasujetos de derecho a amenazas para la seguridad”. Información disponible en [http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/qm22/008ES\\_DeathsMediterranean\\_JLucas.pdf](http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/qm22/008ES_DeathsMediterranean_JLucas.pdf), consultado 27/05/2016.

vida intentado llegar a Europa provenían de países en conflicto como Siria, Eritrea, Yemen, entre otros, lo que hace pensar que podían ser refugiados. Sin embargo, esta tragedia no parece que tenga fin, cada año aumenta el número de víctimas, mientras los líderes europeos miran hacia otro lado<sup>680</sup>. En lo que afecta a la UE la externalización de fronteras tiene como consecuencia, además, de todo lo ya señalado atrás, la percepción pública de que las políticas se han realizado *contra* los flujos migratorios, así mediante concesiones de dinero o reparto de ayuda bajo la forma de cooperación al desarrollo, se busca, en realidad que los estados de origen y/o de tránsito realicen funciones de policía, bien contra sus propios ciudadanos, impidiendo la libre circulación, bien contra ciudadanos de terceros países en tránsito, impidiéndoles llegar a la UE.

En este sentido, De Lucas ha insistido en que el mensaje institucional y mediático de que estamos amenazados por una corriente de refugiados que desborda nuestra capacidad de acogida es una mentira demagógica muy peligrosa que surge de una visión etnocéntrica y que supone una crisis del proyecto político de la UE, puesto que éste no es solo un proyecto de mercado para establecer beneficios comunes, sino también un proyecto político presidido por la noción de Estado de Derecho. La falta de seriedad con la que se ha actuado en relación con el derecho de asilo y sus garantías supone una merma a la *cultura jurídica* del respeto a los derechos humanos (y la arquitectura institucional que los garantiza). Supone, además, el olvido de los derechos de los que son titulares los inmigrantes y los refugiados, no ya solo en tanto que seres humanos, sino como tales inmigrantes, y el olvido del estatuto jurídico propio de los refugiados<sup>681</sup>, un estatuto jurídico, que, como nos encargamos de ver con atención en la primera parte de este trabajo, es obligatorio para todos los estados que forman parte del sistema internacional de derecho, establecido en el Convenio de Ginebra (1951) y en el protocolo de Nueva York (1966) entre otros instrumentos, ratificados por todos los estados miembros.

---

680 Información disponible en <http://www.cear.es/cear-presenta-a-la-union-europea-cinco-propuestas-para-evitar-que-la-europa-de-los-valores-se-hunda-en-el-mediterraneo>, consultado 01/06/2015.

681 Entrevista a Javier de Lucas: “La Unión Europea está, de facto, en una situación de guerra contra los inmigrantes”, El diario.es de 29/01/2016. Información disponible en [http://www.eldiario.es/interferencias/Javier-Lucas-Union-Europea-inmigrantes\\_6\\_478812126.html](http://www.eldiario.es/interferencias/Javier-Lucas-Union-Europea-inmigrantes_6_478812126.html), consultado 01/03/2017.

## 10. RECAPITULACIÓN

En este capítulo hemos podido comprobar que las demandas de asilo que se presentan en la UE son muy pocas comparadas con el número de refugiados que hay en el mundo y especialmente con el número de refugiados que están recibiendo países cercanos como Turquía, Líbano, Jordania. Esta baja en las demandas de asilo está motivada por las políticas migratorias que restringe el acceso al derecho de asilo con medidas algunas que van más allá de las fronteras europeas como el visado, acuerdos de readmisión, programas de cooperación con terceros países para que estos controlen las migraciones con destino a Europa. Además, de otra serie de medidas como las sanciones a empresas de transporte, la creación de agencias y programas para que vigilen las vías de acceso de los inmigrantes, especialmente las rutas marítimas por donde llega la mayor parte de inmigrantes indocumentados y refugiados.

Estas medidas de contención de las migraciones aplicadas por la UE afectan gravemente a los refugiados dado que muchos ni siquiera tienen la oportunidad de llegar a un lugar seguro y mucho menos presentar sus solicitudes de asilo como determina la Convención de Ginebra de 1951, y los que logran franquear todas estas barreras muchos son devueltos a países donde no tienen ninguna garantía. Estas políticas restrictivas de control de fronteras han cambiado la figura del refugiado que ha pasado de ser una víctima necesitada de protección a convertirse en un adversario que hay que mantener alejado<sup>682</sup>.

Además, hemos visto que el objetivo de establecer un Sistema Común de Asilo en la UE es un proyecto al parecer lejano de cumplir como se puso aun más en evidencia con el aumento de refugiados de los últimos años cuando cada estado pretendía tomar sus propias medidas e incluso no acatar las pequeñas propuestas adoptadas por la UE. Esta falta de armonización no solo afecta a los refugiados, sino que también afecta a los estados miembros como sucedió en los últimos años que algunos estados miembros se han visto desbordados por el aumento de refugiados.

Dado que nuestro trabajo se desarrolla en el ámbito de la sociología jurídica, estos datos nos han permitido desde ya entender que la UE no está cumpliendo en la totalidad con lo establecido en las normas de derecho internacional sobre la materia de estudio ni con las normas de derechos humanos, ya que entre la norma y la aplicabilidad de la misma hay una

---

682 NAÏR, S., Y vendrán...: Las migraciones en tiempos hostiles, Planeta, Barcelona, 2006, p. 182.

diferencia abismal, por lo tanto, no se puede hablar de efectividad del derecho de asilo en la UE, aunque exista un abanico jurídico muy amplio.



## CAPÍTULO 8

### 1. LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN ESPAÑA

Vimos anteriormente que España ha adquirido grandes compromisos con los refugiados; por un lado, ratificó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967<sup>683</sup>. También es parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que aunque no concreta una protección al derecho de asilo directamente, si ha podido conseguir la protección para los refugiados por medio de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que ha interpretado normas del Convenio que protege a los refugiados contra la expulsión, los tratos crueles e inhumanos (art. 3) y protege a la vida en familia (art. 8)<sup>684</sup>. Por otro lado, España como estado miembro de la UE, ha adoptado las diferentes disposiciones del acervo comunitario en materia de asilo, en aras de configurar el Sistema Europeo Común de Asilo<sup>685</sup>, normas mínimas que deben respetar los derechos humanos. En este sentido, el estado español debería respetar el derecho de asilo como un derecho humano, en cumplimiento de las normas internacionales que ha ratificado y que ha consagrado constitucionalmente<sup>686</sup>.

En este capítulo vamos a ver cómo aplica España en la práctica este conjunto normativo sobre asilo y refugio, desde el acceso al territorio español de los refugiados, la gestión de las solicitudes de asilo, las concesiones que otorga y la asistencia que presta a las personas necesitadas de protección. Conociendo estos datos se podrá determinar el grado de efectividad del derecho de asilo en el estado español. Como hemos señalado anteriormente es en el ámbito de los estados donde se mide la efectividad del derecho de asilo, al no existir en el ámbito internacional ni en el regional (UE) instituciones con capacidad de decisión/coacción plena para otorgar la protección a todos los perseguidos o imponer a los estados el número de refugiados a los que deben otorgar protección internacional.

---

683 BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978. Corrección de errores en BOE núm. 272, de 14 de noviembre.

684 SANTOLAYA MACHETIL, P., “Interpretación de la definición de refugiado y situaciones equiparables de protección” en POLO GUARDO, R., CARMONA MUÑOZ, V. (Coords), Guía sobre el derecho de asilo, cit., pp. 28-29.

685 SOLANES CORELLA, Á., “Avances y retrocesos del derecho de asilo en España” en SOLANES CORELLA, Á., LA ESPINA, E., (Eds.), Políticas migratorias, asilo y derechos humanos, un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España, Universitat de Valencia, Valencia, 2014, p. 301.

686 BILBAO UBILLOS, J. M., MORETÓN TOQUERO, A., “Protección de los derechos humanos en España” en REY MARTÍNEZ F. (Director), et al., Los derechos humanos en España: un balance crítico, Tiran lo Blanch, Valencia, 2015, p. 29 y ss.

## 2. LOS CAMBIOS EN LAS CORRIENTES MIGRATORIAS EN ESPAÑA

Antes de profundizar en el tema de las personas que buscan protección internacional en España, consideramos importante analizar de una forma breve la inmigración que llegó a España en los últimos años. Aunque nuestro tema de estudio no es la inmigración, diferentes informes, trabajos y la realidad misma nos llevan a concluir que muchos de los denominados inmigrantes económicos que llegan a España son realmente potenciales solicitantes de asilo que ante la dificultad de poder acceder al derecho de asilo y una vez desaparece la persecución no demandan la protección.

Poder determinar actualmente la condición de inmigrante o refugiado no es tarea fácil por el aumento de las migraciones mixtas, el director para Europa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Vincent Cochetel, ha reclamado al Gobierno español un trato más humano a quienes llegan por la frontera de Ceuta y Melilla, incidiendo en que estas personas no llevan “escrito en la frente” si son refugiados o inmigrantes, a la vez que ha manifestado que hace falta un proceso de comprobación, pero tiene que hacerse de una forma más humana (...). “En algunos casos ha habido un uso excesivo de la fuerza y en algunos casos se ha rechazado a personas en base a la asunción de que no necesitan protección internacional”<sup>687</sup>.

Pero poder determinar si las personas que llegan son inmigrantes o refugiados no solo es un problema que se presenta en España sino que es una cuestión generalizada; así lo constató ACNUR en 2008 con el plan piloto que realizó en ocho países: Camerún, Ecuador, Georgia, Ruanda, Tailandia, La República Unida de Tanzania, Yemen y Zambia<sup>688</sup>. En este estudio se comprobó que el mayor número de personas que había huido a estos países no aparecían en los registros oficiales, es decir, vivían como simples inmigrantes ilegales. Por ejemplo, en Ecuador, donde está la mayor parte de refugiados colombianos, para este año únicamente había 20.000 refugiados registrados, mientras que el estudio demostró que entre 130.000 y 140.000 personas no estaban registradas como refugiadas, a pesar de haber huido

---

687 VINCENT C., "Los que llegan a Ceuta no llevan en la frente si son refugiados o inmigrantes". Entrevista concedida a Europa Press. Disponible en <http://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-acnur-llegan-ceuta-no-llevan-frente-si-son-refugiados-inmigrantes-20161009113303.html>, consultado 10/02/2017.

688 ACNUR, Informe Piloto, Evaluación de las Necesidades Globales, realidades de los refugiados, satisfaciendo las necesidades de los refugiados y de otras personas de interés del ACNUR a nivel mundial, 2008, p. 2. Información disponible en [http://www.acnur.es/PDF/6810\\_20120402173653.pdf](http://www.acnur.es/PDF/6810_20120402173653.pdf), consultado 16/09/2016.

de Colombia<sup>689</sup>. Para este mismo año ACNUR llevó a cabo un trabajo para determinar el perfil de la población necesitada de protección en Venezuela y encontró que había más de 118.290 personas oriundas de Colombia sin registrarse y sin ningún tipo de documentación<sup>690</sup>, es decir, más de 200.000 refugiados colombianos se encontraban como inmigrantes ilegales en estos dos países, volveremos sobre este punto más adelante.

Estos son solo algunos ejemplos, pero la realidad muestra que muchas personas perseguidas se conforman con la protección de facto, una vez llegan a otro país sienten que ha desaparecido la persecución y no realizan ninguna gestión para solicitar la protección internacional.

**España de país expulsor a país receptor de población extranjera:** Históricamente España ha sido un lugar de tránsito y ha facilitado los nexos entre África, América y Europa<sup>691</sup>. En los últimos años España deja de ser un país de emigración para convertirse en país receptor de inmigrantes, fenómeno que ha adquirido una dimensión política, social y cultural distinta a los patrones existentes en la sociedad española<sup>692</sup>. El incremento más significativo de la llegada de la población de origen extranjero, comenzó en la última década del siglo XX y los primeros años de este siglo. Así en el año 2000 la población extranjera empadronada en España era de 923.879 personas, la cual para el año 2010 alcanzó los 5.708.940 de personas. Este aumento superior a 5 millones de inmigrantes en una década, llevó a España a ocupar el segundo lugar por número de inmigrantes entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>693</sup>. Del total de la población extranjera 2,3 millones eran ciudadanos de la UE<sup>694</sup>. La población colombiana se

---

689 Ídem.

690 ACNUR junto con la ONG Holandesa para los refugiados Stichting Vluchteling Publicaron el estudio “El perfil de la población colombiana con necesidad de protección internacional. El caso de Venezuela”, 2008. Información disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2009/6953>, consultado 23/06/2016.

691 SORIANO MARTÍ, J., TERCERO HERREROS, P., Cuadernos de investigación nº. 7, oportunidades de integración entre las personas españolas y extranjeras en la ciudad de Castellón, análisis de la situación en el municipio y del tratamiento en los medios de comunicación, CeiMigra, 2009. P. 11.

692 ZAPATA-BARRERO, R., “La gestión política de la inmigración: indicadores y derechos” en AÑON, M. J. (Ed.), et al., La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, pp. 199-200.

693 Estudio Diagnóstico de la población Inmigrante de la Población de Castellón 2010. Información disponible en [http://www.castello.es/archivos/862/Estudio\\_diagnostico\\_poblacion\\_inmigrante\\_CS.pdf](http://www.castello.es/archivos/862/Estudio_diagnostico_poblacion_inmigrante_CS.pdf), Consultado 16/01/2012.

694 GARCÍA CÍVICO, J., La integración social del inmigrante a través del derecho: Hacia una propuesta de indicadores, Alcalá de Henares, Defensor del Pueblo, 2011, p. 23.

posicionó en el cuarto lugar por número de residentes en España, detrás de Rumanía, Marruecos y Ecuador<sup>695</sup>.

Sin embargo, este auge de la migración hacia España pronto presentó cambios importantes. A partir del año 2008 comienza a bajar la llegada de personas extranjeras, situación que está relacionada con los primeros síntomas de la crisis económica en España. Así en 2008 llegaron aproximadamente 692.000 personas inmigrantes, cifra que para 2010 se redujo a 431.000 personas inmigrantes, es decir, en solo dos años disminuyó en un 37.7% la inmigración. A la vez que disminuyó la llegada de personas extranjeras, se comenzaron a registrar las primeras salidas. En total 232.000 personas extranjeras salieron del territorio nacional para 2008, cifra que para el año 2010 alcanzó a las 337.000 personas, con un incremento del 45.3% frente al año 2008<sup>696</sup>. Estos datos pueden ser un indicativo de que las corrientes migratorias se dirigen a los lugares que tienen más oportunidades económicas, laborales.

---

695 MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN, Boletín estadístico de extranjería e inmigración, n°. 19, 2009.

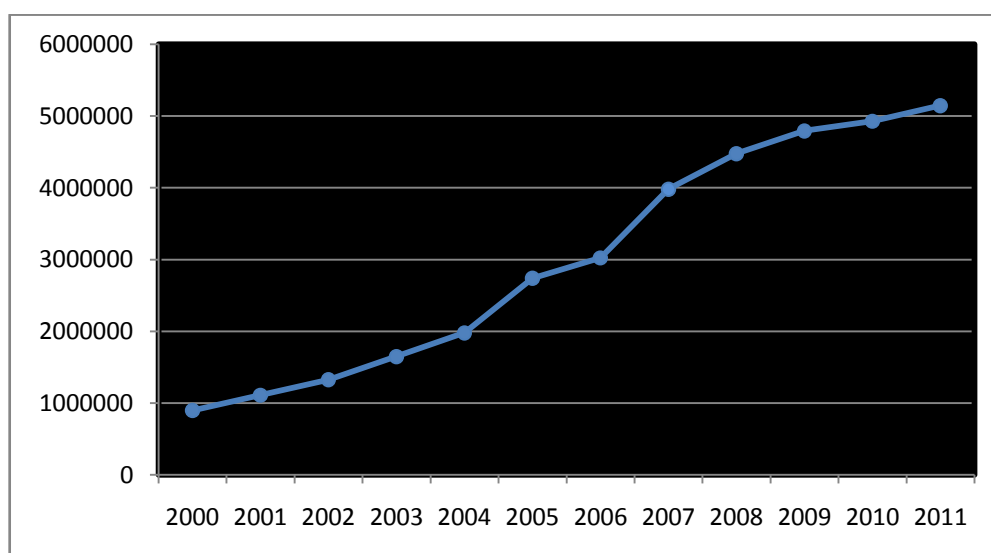
696 SABATER, A., GALEANO, J., DOMINGO, A., “La transformación de las comunidades mayoritarias y la formación y evolución de los enclaves étnicos residenciales en España”, Instituto universitario de estudios sobre migraciones. Universidad pontificia de Comillas, Revista Migraciones n°. 34, diciembre, 2013, p.14.

**Tabla 1. Evolución de la inmigración en España (2000-2011)**

Año	Nº. de Población inmigrante en España
2000	895.720
2001	1.109.060
2002	1.324.001
2003	1.647.011
2004	1.977.291
2005	2.738.932
2006	3.021.808
2007	3.979.014
2008	4.473.499
2009	4.791.232
2010	4.926.608
2011	5.144.269

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia

**Gráfico 3. Evolución de la inmigración en España (2000-2011)**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia

### **3. EL ACCESO DEL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA**

#### **3.1. El número de demandantes de asilo en España**

A pesar del importante número de inmigrantes que llegaron a España, especialmente a partir de los años 90 y principio del año 2000, las solicitudes de asilo no aumentaron, aunque muchos de los inmigrantes provenían de lugares con alta tasa de violación de los derechos humanos, persecución o conflictos armados como Colombia<sup>697</sup>, Cuba, Nigeria, Argelia, Sierra Leona, etc.

Así entre 1994 y 2004 solamente se presentaron 56.107 solicitudes de asilo en España, cifras muy bajas si tenemos en cuenta que para el año 2004, el número de inmigrantes que había llegado a España casi alcanzaba los dos millones de personas, por otro lado, son cifras mínimas si comparamos estos datos con otros estados miembros, que en un sólo año recibieron más solicitudes de asilo que las que recibió España en esta década, por ejemplo, en 1999, Alemania recibió 95.113 solicitudes, el Reino Unido, 71.332 y Francia, 30.832. Por país de origen el mayor número de solicitantes en esta década en España fue Nigeria (7.374), seguido de Colombia (7.250), Cuba (6.709), Argelia (6.249) y Sierra Leona (3.311). Del total de estas solicitudes solamente el 31,64% fueran admitidas a trámite, mientras que el 68,36% de las solicitudes fueron inadmitidas a trámite. Según CEAR, la mayoría de estas solicitudes fueron inadmitidas a trámite por no haber alegado ninguno de los supuestos de persecución contemplados en la Convención de Ginebra, o por haber hecho alegaciones manifiestamente inverosímiles o falsas<sup>698</sup>. España, al igual que otros estados miembros de la UE, se ha ceñido a las causas de persecución que ha establecido la Convención de Ginebra<sup>699</sup>, situación que ha dejado sin protección a muchos refugiados y a un alto riesgo a ser devueltos a sus países de origen o de tránsito.

En el año 2001 se registraron 9.490 demandas de asilo en España<sup>700</sup>. Más del 50 % de las solicitudes de asilo fueron presentadas solo por dos nacionalidades (Colombia y Cuba). Los ciudadanos colombianos presentaron 2.532 solicitudes, lo que representó el 26,6 % del

---

697 La violación de los derechos humanos en Colombia, tema visto ampliamente en el capítulo 9.

698 CEAR, Informe la situación de las personas refugiadas en España, 2005, p. 113.

699 IGLESIAS, PONTE, M. T., La protección de los refugiados en el marco regional europeo, Anuario de derecho europeo, 2002, no 2, p. 333 y ss. P. A., “Los nuevos desafíos de la protección de los refugiados” en CAMPS MIRABET, N., El derecho internacional ante las migraciones forzadas, refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios, cit., p. 61 y ss.

700 CEAR, Informe la situación de las personas refugiadas en España, 2005, p. 101.

total de las solicitudes y los ciudadanos cubanos presentaron 2.371 solicitudes de asilo, lo que representó el 25 % del total de las solicitudes)<sup>701</sup>.

A partir de este año las solicitudes cayeron en picado, entre 2003 y 2006 apenas superaban las 5 mil solicitudes de asilo. Para 2003 Colombia y Nigeria, estaban dentro de los países que más asilo habían demandado en el mundo con 29.400 y 21.300 solicitudes respectivamente, sin embargo, en España cada vez más las solicitudes de asilo de estas nacionalidades disminuían<sup>702</sup>. De las 5.297 solicitudes de asilo que se presentaron en 2006, 3.404 fueron admitidas a trámite y 2.437 fueron inadmitidas a trámite.

En 2007 parecía que las solicitudes daban un giro en positivo al presentarse 7.664 demandas, pero inmediatamente la situación volvió a cambiar y para 2008 únicamente se registraron 4.517 solicitudes de asilo. En 2009 y 2010 las solicitudes no alcanzaron a superar las tres mil demandas. Así en 2010, solo se registraron 2.744 solicitudes siendo la cifra más baja en estos primeros diez años de este siglo. Por continente los que más solicitaron protección para este año fueron los africanos con 1.435, seguido de América con 713, Asia con 498 y Europa con 96. Por país de origen la mayoría de los solicitantes de asilo en España para 2010 fueron: Cuba con 406, Nigeria con 238, Argelia con 176, Guinea Conakry con 166, Camerún con 156, Colombia con 123 y Costa de Marfil con 119, República Democrática del Congo<sup>703</sup>. Estas cifras han sido catalogadas por algunos autores como irrisorias, teniendo en cuenta que para esta época más de 20 millones de personas estaban bajo el mandato del ACNUR, necesitadas de protección<sup>704</sup>.

Hasta 2009 las solicitudes de asilo se podían presentar fuera de España en las embajadas y consulados, pero este proceso era muy complicado para poderse llevar a cabo. De acuerdo a CEAR solicitar asilo en las embajadas y consulados de España era muy difícil, acceder a los locales u oficinas era casi imposible, los funcionarios no estaban formados o desconocían qué era el derecho de asilo o incluso ignoraban que su obligación era tramitar las solicitudes de asilo. Tardaban más de dos años para emitir una resolución, entre otros

---

701 CEAR, Informe la situación de los refugiados en España, 2003, p. 29.

702 CEAR, Informe, cit., 2004, p. 18.

703 MINISTERIO DEL INTERIOR, Informe asilo en cifras 2010, Madrid, 2011, p. 17 y ss. Información disponible en <http://www.mir.es/file/52/52992/52992.pdf>, consulta de 1/04/2012.

704 GALPARSORO, J., “Una nueva ley para el asilo en tiempos de crisis” en GARCÍA MAHAMUT, R., GALPARSORO, J., Régimen jurídico del derecho de asilo en la Ley 12/2009, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, cit., p. 139.

impedimentos que encontraban los solicitantes de asilo<sup>705</sup>. Todas estas circunstancias contribuyeron a que las solicitudes en las misiones diplomáticas fueran mínimas. Entre 2002-2006 España recibió 28.335 solicitudes de asilo y sólo 1.263 se presentaron en las misiones diplomáticas, lo que representó el 5 % del total de las solicitudes presentadas. Además, de ser muy pocas las solicitudes de asilo que se presentaban en las misiones diplomáticas, la mayoría eran rechazadas. En el año 2007 se presentaron 1.724 solicitudes de asilo en las misiones diplomáticas, más del 90 % eran de ciudadanos iraquíes que estaban en Egipto y posiblemente eran potenciales titulares del derecho de asilo, no obstante, en su mayoría fueron inadmitidas a trámite<sup>706</sup>. Dos años después la cifra no alcanzaba las 100 demandas, cuando solamente se presentaron 92 solicitudes en embajadas y consulados<sup>707</sup>. Este número tan bajo de las solicitudes de asilo puede ser una muestra de las dificultades que tenían que sortear los refugiados para acceder al derecho de asilo en las misiones diplomáticas.

### **3.2. El declive de las solicitudes de asilo en los primeros años de este siglo**

España, como estado miembro de la UE, lleva años implementando los controles fronterizos. Dentro de las medidas que se han establecido para controlar la inmigración ilegal podemos destacar: la imposición de visados, las sanciones a las compañías que transportan personas indocumentadas, el aumento de los controles previos al embarque o a la llegada, el incremento de las operaciones en el mar, la interceptación de embarcaciones y las repatriaciones de miles de personas a sus países de origen o de tránsito y muchas sin las garantías que establece la legislación española y los tratados internacionales sobre derechos de los inmigrantes y refugiados (tema que volveremos a ver más adelante). Veamos a continuación con datos cómo repercuten en la práctica estas medidas.

En el año 2002 el gobierno español decidió exigir visado a Colombia y Cuba<sup>708</sup>. Estas dos nacionalidades eran las que más protección demandaban en ese momento. Tan pronto entró la exigencia de visado comenzaron a disminuir las llegadas de los ciudadanos de estas

---

705 CEAR, Informe la situación de los refugiados en España, 2004, p. 26.

706 GARCÍA MAHAMUT, R., “El nuevo régimen jurídico del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en España a la luz de la Ley 12/2009, de 30 de octubre: principales novedades y desafíos” en GARCÍA MAHAMUT, R., GALPARSORO, J., La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, cit., p. 81.

707 MINISTERIO DEL INTERIOR, Informe asilo en cifras, Madrid, 2009, p. 19. Disponible en red, [http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo+en+cifras+2009+\(NIPO+126-10-001-8\).pdf/d1fd4fc1-749f-4a25-b646-5b884ef890aa](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo+en+cifras+2009+(NIPO+126-10-001-8).pdf/d1fd4fc1-749f-4a25-b646-5b884ef890aa), consultado 22/02/2017.

708 AGUIRRE, B., “El Gobierno exige desde mañana un visado a los cubanos cuyo vuelo haga escala en España”, El País de 14/03/2002. Información disponible en [http://elpais.com/diario/2002/03/14/espana/1016060416\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2002/03/14/espana/1016060416_850215.html), consultado 11/01/2017.



nacionalidades. Los colombianos presentaron una reducción de inmigrantes y refugiados en más del 50 %. Para 2001 habían llegado a España 71.014 personas, mientras que para el año 2002 disminuyó a solo 34.042 personas. En esta misma proporción cayeron las solicitudes de asilo de las personas colombianas, de las 2.532 solicitudes que se registraron en 2001 se pasó a 1.105 demandas de asilo para 2002 y a 526 en 2003<sup>709</sup>. Posteriormente en el año 2003 también se requirió visado a los ciudadanos ecuatorianos, la disminución en la llegada de ciudadanos de este país fue muy significativa. En 2003 se registro la entrada de 72.581 personas ecuatorianas y para 2004 con el visado únicamente se registraron 11.936 personas<sup>710</sup>.

De los anteriores datos vemos cómo la imposición de visado afecta a los flujos migratorios en general, pero la situación es más grave y compleja cuando se impone a los ciudadanos de países donde existe persecución, porque restringe el derecho a buscar protección como sucedió con los colombianos y cubanos o los obliga a buscar rutas clandestinas muy peligrosas.

Por otro lado, aumentaron las repatriaciones de inmigrantes ilegales. Así entre 2000-2003 se repatriaron 258.049 personas y entre 2004-2007 se repatriaron 370.027 personas. Este aumento en las repatriaciones estuvo motivado por el refuerzo de la policía de frontera que para 2007 alcanzó los 12.771 efectivos y el aumento de las operaciones de Frontex en el Atlántico y el Mediterráneo. Frontex comenzó su despliegue en agosto de 2006 y en ese mismo año destinó para África 12 millones de euros. Desde esta fecha hasta finales de 2007 había interceptado en África 155 embarcaciones con 12.864 inmigrantes, limitando el acceso a Europa<sup>711</sup>. Solo en 2004, más 10.400 personas extranjeras, principalmente ciudadanos magrebíes o subsaharianos, fueron interceptados en el estrecho de Gibraltar y el litoral andaluz y devueltos a sus países de origen<sup>712</sup>. Para 2010 aproximadamente 30.163 personas fueron repatriadas, siendo las expulsiones la cifra más alta que alcanzó a las 11.454 personas<sup>713</sup>.

Igualmente las distintas ONGs y el Defensor del Pueblo llevan años denunciando las prácticas abusivas que se cometen con los inmigrantes y refugiados en Ceuta y Melilla, por

---

709 BLANCO, D., España: ¿tierra de asilo?, Informe la situación de los refugiados en España, CEAR, 2004, p. 12.

710 CEBRIÁN, M., “Los determinantes de los flujos migratorios internacionales: el caso español, 1995-2007”. Principios: estudios de economía política, 2009, vol. 14, p. 56.

711 MINISTERIO DEL INTERIOR, Balance de la lucha contra la inmigración ilegal, 2007, p. 6 y ss.

712 CEAR, La situación de los refugiados en España, 2005, p. 78

713 MINISTERIO DEL INTERIOR, Balance de la lucha contra la inmigración ilegal, 2010, p. 14.

donde llega el mayor número de inmigración ilegal a España. Esta frontera se ha caracterizado por violar los derechos humanos de los inmigrantes y refugiados, ha realizado expulsiones y devoluciones (incluso algunas bajo sedación o sin ningún procedimiento) o ha expulsado a personas con necesidades especiales (menores), detenciones arbitrarias y hacinamiento en centros de internamiento, uso de munición y material antidisturbios<sup>714</sup>.

En otros casos no se respetan los derechos humanos como ocurrió el 13 de febrero de 2014 que Marruecos comunicó a España que un numeroso grupo de sirios pretendían entrar a Europa por Melilla; la respuesta del gobierno español fue cerrar el paso fronterizo de Beni Enzar en Melilla para evitar la entrada de estas personas sabiendo que la mayoría podían ser potenciales solicitantes de asilo o de protección subsidiaria ya que procedían de un país que está en guerra<sup>715</sup>.

Pero la violación de los derechos humanos de las personas inmigrantes en Ceuta y Melilla no es un caso aislado; desde los años 90 cuando comenzó aumentar la inmigración, especialmente la subsahariana, el gobierno tomó medidas algunas no acordes a un estado de derecho. Dentro de esas medidas podemos destacar la construcción de las vallas de Ceuta y Melilla, la puesta en marcha de los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (en adelante CETI) y las continuas expulsiones en caliente o exprés<sup>716</sup>, (tema que volveremos a ver más adelante).

Y en 2009 se eliminó la posibilidad de solicitar el asilo en las misiones diplomáticas. Aunque no era fácil solicitar asilo en las misiones diplomáticas como indicamos anteriormente, era el único mecanismo que permitía a las personas refugiadas solicitar el asilo fuera de España. Ahora queda a voluntad de los cónsules o embajadores que quieran trasladar a la persona a España para que pueda presentar la solicitud de asilo.

Todas estas situaciones han contribuido a que las personas perseguidas no puedan acceder al derecho de asilo o sirvan como elemento disuasorio para desanimar a los que estén pensando en emprender el viaje hacia España para solicitar el asilo.

---

714 MORA GRANDE, M., Informe derechos humanos en la frontera sur, Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, 2014, p. 7.

715 “España cierra unas horas la frontera de Melilla para evitar la entrada ilegal de inmigrantes sirios”, El Periódico de 13/02/2014. Información disponible en <http://www.elperiodico.com/es/noticias/sucesos-y-tribunales/espana-cierra-unas-horas-frontera-melilla-para-evitar-entrada-ilegal-inmigrantes-sirios-3100498>, consultado, 14/02/2017.

716 MORA GRANDE, M., Informe derechos humanos en la frontera sur, Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, 2014, p. 14.

### **3.3. Un ligero aumento de las solicitudes de asilo en los últimos años en España motivado por los conflictos cercanos**

Después de años de presentar poco interés los refugiados por España, como territorio de refugio, se ha presentado un cambio importante en las solicitudes de asilo. Esta tendencia al alza comenzó en el año 2013 cuando se presentaron 4.513 solicitudes de asilo, lo que representó un 74,4 % más que el año anterior, en que únicamente se registraron 2.588 solicitudes. Para este año los ciudadanos de Mali y Siria presentaron casi el 50 % del total de las solicitudes. Los malienses presentaron 1.482 y los sirios 721, le siguió Argelia con 354, Nigeria con 182, Somalia con 136, Palestina con 130 y Pakistán con 102<sup>717</sup>.

Pero el año más significativo ha sido 2015 cuando se registraron 14.600 solicitudes de protección internacional en España. Si comparamos estos datos con el año anterior, cuando se presentaron 5.460 solicitudes, vemos que casi se triplicaron las solicitudes, esto representa un incremento de más del 167 %<sup>718</sup>. Estas cifras de solicitudes de asilo no se veían desde la década de los 90, cuando en 1993 se presentaron 12.615 demandas de asilo de los refugiados que había expulsado el conflicto de los Balcanes.

Al igual que en los años 90, el incremento de las solicitudes de asilo de estos últimos años en España ha estado motivado por los diferentes conflictos, especialmente por el de Siria que surgió en 2011, el de Mali que se inició en 2012<sup>719</sup> y el de Ucrania que comenzó en 2013. Estas nacionalidades son las que más han demandado protección internacional en España. Un año después de iniciarse el conflicto en Siria ya se había registrado 254 solicitudes de asilo, cifra que fue aumentando en la medida que se intensificaba el conflicto. Así en 2013 el número de las solicitudes casi se triplicó, 725 personas sirias buscaron protección en España, en 2014 fueron 1.682 las demandas de asilo, pero el número más alto se presentó en 2015 cuando 5.722 personas sirias demandaron protección. También fueron significativas las demandas de los ucranianos; al año siguiente de iniciarse el conflicto se registraron 946 solicitudes, cifra que casi se cuadruplicó para 2015 cuando se presentaron 3.423 solicitudes de

---

717 MINISTERIO DEL INTERIOR, Informe asilo en cifras 2013, Madrid, 2014, p. 9.

718 Datos Eurostat, disponibles en <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>, consultado 13/01/2017.

719 ESCOLA DE CULTURA DE PAU, Alerta 2014! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz, Barcelona, Icaria, 2013, p. 221.

asilo<sup>720</sup>. Estas dos nacionalidades son un buen ejemplo de cómo la violencia y los conflictos armados son los que más refugiados generan. Siria por ejemplo antes del conflicto era tierra de acogida de refugiados y en pocos años pasó a expulsar el mayor número de refugiados, según ACNUR a finales de 2015 había aproximadamente 5 millones de refugiados sirios. La gran mayoría de los refugiados sirios se encontraban en los países vecinos como Turquía, Líbano y Jordania<sup>721</sup>.

A pesar de que no se puede desconocer que el número registrado de las solicitudes de asilo para 2015 es significativo comparado con años anteriores cuando las demandas fueron tan bajas como por ejemplo en el año 2012 que escasamente 2.580 personas solicitaron asilo en España, sigue siendo cifras muy reducidas para el número de refugiados que necesitan protección en el mundo, más de 21 millones o si comparamos el número de refugiados que se encuentran en países pequeños como Líbano, que apenas tiene una población de 4,5 millones de habitantes, una extensión de 10.000 km<sup>2</sup> y un PIB per cápita de 10.000 dólares, sin embargo, ha recibido a más de 1,1 millones de personas refugiadas<sup>722</sup>.

---

720 MINISTERIO DEL INTERIOR, Informe asilo en cifras, 2014, p. 4. Véase, CEAR, “Más que cifras”. Información disponible en <http://www.masquecifras.org/>, consultado 13/01/2013.

721 ACNUR, Informe tendencias globales, 2015, pp. 7 y 14.

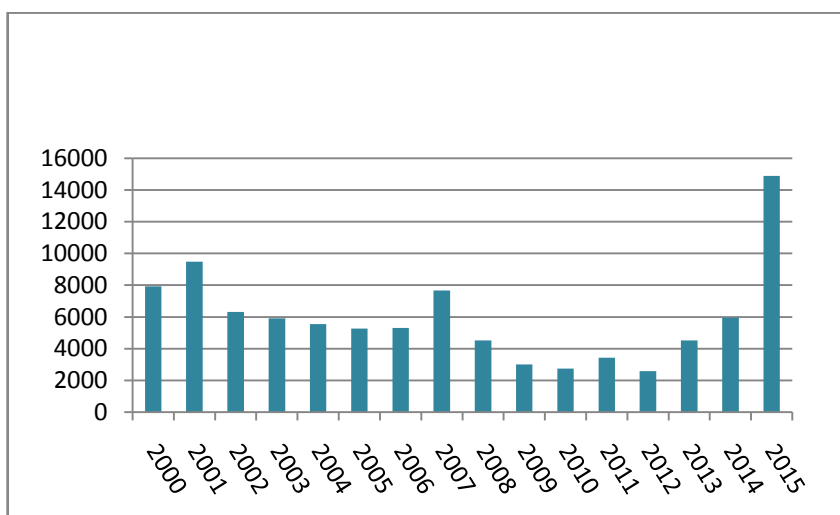
722 AMNISTÍA INTERNACIONAL, “El egoísmo de los países ricos agudiza la crisis de refugiados, no la alivia”. Información disponible en <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/el-egoismo-de-los-paises-ricos-dara-lugar-a-una-agudizacion-de-la-crisis-de-refugiados-no-a-su/>, consultado 15/02/2017.

**Tabla 2. Evolución de las solicitudes de asilo en España y lugar de presentación (2002-2014)**

Año	T. nacional	P. fronterizo	Embajada	C.I.E.	Total
2002	4.702	1.482	126	–	6.310
2003	5.068	710	140	–	5.918
2004	4.629	645	279	–	5.553
2005	3.414	1.445	398	–	5.257
2006	2.837	2.140	320	–	5.297
2007	3.296	2.644	1.724	–	7.664
2008	3.101	1.067	349	–	4.517
2009	2.461	454	92	–	3.007
2010	2.156	300	74	214	2.744
2011	2.697	344	120	261	3.422
2012	1.841	401	186	160	2.588
2013	3.615	381	211	306	4.513
2014	3.980	1.039	346	587	5.952
2015	6.913	6.862	327	785	14.887
<b>Total</b>	<b>36.311</b>	<b>10.218</b>	<b>3.820</b>	<b>1.528</b>	<b>51.877</b>

Fuente: Ministerio del Interior y elaboración propia

**Gráfico 4. Evolución de las solicitudes de asilo en España (2000-2014)**



Fuente: Ministerio del Interior y elaboración propia

#### 4. ESPAÑA NO ES PAÍS PARA REFUGIADOS NI EN TIEMPOS DE CRISIS HUMANITARIA

En 2015 se presentó la peor crisis humanitaria en la UE, debido a la llegada masiva de refugiados, no obstante, una vez más los refugiados prefirieron otros países para solicitar la protección antes que España. De hecho, muchos inmigrantes y refugiados usan a España como país de tránsito para poder llegar a los países del Norte de Europa. Alemania, Suecia y Francia han sido los países preferidos por los extranjeros para emprender una nueva vida. En 2015, la UE recibió aproximadamente 1.300.000 solicitudes de asilo, siendo Alemania el estado miembro que más solicitudes recibió con una cifra de 476.645 solicitudes de asilo, mientras que España solamente recibió 14.600 solicitudes<sup>723</sup>, lo que escasamente representó el 1% del total de los refugiados que solicitaron protección en la UE<sup>724</sup>.

Estas cifras tan bajas de los demandantes de asilo son una muestra de que España no es tierra de refugiados; como dice García Mahamut España se caracteriza por los siguientes rasgos en materia de asilo<sup>725</sup>: 1) no es un país receptor de refugiados, 2) existe una baja tasa de reconocimiento de protección internacional, 3) hay disparidad a la hora de presentar las solicitudes de asilo. En Ceuta, por ejemplo, durante los últimos años, el 100 % de quienes entraban en territorio español de forma irregular solicitaban asilo. Mientras que de los que entraban por Canarias o Melilla eran muy pocos los que demandaban protección. Esta situación se presenta debido a que España fue por largos años productor de refugiados más que un país de asilo<sup>726</sup>.

Por otro lado, a la poca tradición de España como país de refugio se suma la falta de implementación del derecho de la UE, que tiene como objetivo armonizar en todos los estados miembros el derecho comunitario. España incorporó tardíamente el primer paquete de directivas y ahora el nuevo paquete aprobado en el año 2013 por la UE todavía está pendiente de la transposición al derecho nacional, con lo cual el objetivo emprendido en 1999 de

---

723 Datos Eurostat. Disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>, consultado 08/02/2017.

724 CEAR, Informe las personas refugiadas en España y Europa, 2016, p. 43.

725 GARCÍA MAHAMUT, R., “El nuevo régimen jurídico del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en España a la luz de la Ley 12/2009, de 30 de octubre: principales novedades y desafíos” en GARCÍA MAHAMUT, R., GALPARSORO, J., La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, cit., pp. 38-39.

726 VALLES FERRERO, M., “¿Vallas al asilo? apuntes sobre el sistema de protección internacional en España” en ARANGO, J., MAHÍA, R., MOYA, D., SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. (Directores), El año de los refugiados, Anuario CIDOB de la Inmigración (nueva época), 2015-2016, Barcelona, 2016, p. 228.

instaurar un Sistema Común de Asilo parece lejano. En conclusión aunque se han hecho avances en la armonización del derecho comunitario, perdura la disparidad en el reconocimiento de derechos<sup>727</sup> lo que hace que unos países sean preferidos por los refugiados y otros como España estén siempre a la cola a pesar de contar con capacidad económica e instituciones sólidas que permiten acoger a un número mayor de refugiados.

**Algunas diferencias entre los países miembros de la UE:** Aunque la mayor presión migratoria la reciben los países del sur (Italia, Grecia y España), países cuya situación económica ha sido distinta a los países del norte (Alemania, Suecia, Suiza, Dinamarca, etc.), además, hay que tener en cuenta que los países del sur llevan varios años azotados por la crisis económica y su falta de experiencia en la gestión de los refugiados. Esta situación ha llevado a que estos estados no dispongan de la capacidad financiera ni técnica para gestionar las solicitudes de asilo y mucho menos para ofrecer a los refugiados el tipo de ayuda y servicios que otorgan los países del norte.

En Suecia un refugiado recibe por dos años vivienda, clases de sueco, manutención y apoyo para integrarse en el mercado de trabajo, mientras en Grecia la ayuda estatal es otorgada por muy poco tiempo, normalmente no excede de tres meses después de haber recibido el asilo. En Francia el solicitante de asilo tiene que esperar nueve meses desde que presenta la solicitud de asilo para poder trabajar, mientras que en Suecia puede trabajar inmediatamente después de presentar la solicitud de asilo y si no consigue trabajo recibe una compensación económica. En cuanto al tiempo de espera de una solicitud de asilo, en Suecia es de tres a cuatro meses, mientras que en Italia es más de un año<sup>728</sup>, en España más de 2 años y en algunos casos más de 5 años bajo el denominado “criterio de prudencia”. En los últimos años se ha venido aplicando este criterio a personas procedentes de Malí, Ucrania o Territorios Palestinos Ocupados. De acuerdo a Amnistía Internacional las solicitudes de ciudadanos de Malí que habían sido presentadas en 2012 estaban sin resolver a finales de 2016, más de cuatro años esperando una resolución<sup>729</sup>.

---

727 SOLANES CORELLA, Á., “Asilo: un derecho en cuestión. análisis desde la realidad española a la luz de las disposiciones europeas”, Revista Académica, Vol. 85, N.2, 2013, pp. 51 y 83.

728 GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C., “La crisis de los refugiados y la respuesta europea”. Información disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari67-2015-gonzalez-enriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari67-2015-gonzalez-enriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea), consultado 12/02/2017.

729 AMNISTÍA INTERNACIONAL, El asilo en España: un sistema de acogida poco acogedor, 2016, p. 24.

En Alemania existe una larga tradición de acogida de inmigrantes y refugiados. Desde que llegan les otorgan vivienda, manutención, servicios sanitarios, ropa, cursos de aprendizaje de alemán y formación laboral. Además, reciben una cuota de 143 euros mensuales en metálico para sus gastos. Después de tres meses reciben mensualmente entre 287 y 359 euros por persona dependiendo de la situación de cada uno, además, de 84 euros mensuales por hijo y el coste del alojamiento, medicinas y otros bienes de primera necesidad, incluida la calefacción, hasta que empiecen a trabajar y valerse por sus propios medios<sup>730</sup>. En 2015, este país volvió a mostrar su tendencia de puertas abiertas para los refugiados cuando anunció que no iba a devolver a los refugiados al país de entrada a la UE, es decir, suspendía el Reglamento Dublín. Además, comunicó que estaban en capacidad de recibir a 800.000 refugiados al año, esto aumentó aún más el número de personas que querían llegar a Alemania y no dejar rastro en los países de tránsito<sup>731</sup>. Otro factor de atracción de los refugiados por los países del norte es la formación laboral y educativa debido a la larga tradición de estos países como receptores de inmigrantes, las cuales sirven de apoyo a los recién llegados.

Mientras que en España el derecho de asilo está lleno de obstáculos, desde el acceso hasta después de su concesión los demandantes no encuentran suficientes garantías. Existen grandes diferencias en las admisiones a trámite de las solicitudes de asilo y la concesión de la protección internacional. Así en 2006 se admitieron a trámite 3.404 solicitudes de asilo, pero se presentaron grandes diferencias en los porcentajes reconocidos a cada país: Bangladesh representó un 92,41 %, Cuba un 88,89 %, Costa de Marfil un 89,24 %, Colombia un 59,77 %, mientras que las solicitudes de ciudadanos nigerianos solo fueron admitidas a trámite un 15,68 %, de las solicitudes presentadas, Gambia un 30,04 %, Argelia un 39,23 % y la India solo un 4,55 % de las solicitudes presentadas que se admitieron a trámite<sup>732</sup>.

Esta tendencia ha continuado, en 2014 los sirios presentaron 1.681 solicitudes de asilo, los ucranianos presentaron 946 solicitudes y los malienses 620. La administración otorgó 1.162 resoluciones favorables a los sirios, de las cuales a 122 se les concedió el estatuto de refugiado y a 1.040 personas la protección subsidiaria, mientras que para los ucranianos no se

---

730 DEL BARRIO, A., “No es lo mismo ser refugiado en Alemania que en España”, El Mundo Internacional, 08/09/2015. Disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2015/09/08/55ed57a522601ddb6a8b4575.html>, consultado 11/02/2017.

731 GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C., “La crisis de los refugiados y la respuesta europea”. Información disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/riecano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari67-2015-gonzalez-enriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari67-2015-gonzalez-enriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea), consultado 23/03/2017.

732 CEAR, Informe la situación de los refugiados en España, 2007, p.74.



expidió ninguna resolución favorable sobre el estatuto de refugiado y solamente a una persona se le otorgó la protección subsidiaria, a pesar de haber sido el segundo grupo que demandó protección; la situación de los malienses fue aun peor ya que no se pronunció ninguna resolución ni positiva ni negativa<sup>733</sup>.

CEAR, ha puesto de manifiesto que muchas de las personas que demandan protección en España ni si quiera se les admite a trámite su solicitud de asilo, a pesar de que provienen de lugares que atraviesan conflictos, violencia sistemática y generalizada. En 2015 por nacionalidad los que más demandaron asilo en España fueron: Siria, Ucrania, Palestina, Argelia, Venezuela, Marruecos, China, Malí, Somalia, Nigeria y Honduras, sin embargo, la respuesta por parte de la administración no ha sido proporcional a las demandas que se presentaron. Los peticionarios ucranianos no recibieron para este año ninguna resolución favorable, tampoco se resolvió ninguna resolución favorable para los ciudadanos venezolanos, país que atraviesa una crisis política y humanitaria. En este mismo sentido, se ha pronunciado Amnistía Internacional que ha manifestado que España no ofrece una respuesta adecuada a las necesidades de los solicitantes, especialmente a los grupos más vulnerables. Así por ejemplo en los Centros de Estancia Temporal (CETI) de Ceuta y Melilla las personas inmigrantes y solicitantes de asilo viven hacinadas, los recursos son aún deficientes tanto en Ceuta y Melilla como en la península<sup>734</sup>.

## **5. EL RECONOCIMIENTO DE LA PROTECCION INTERNACIONAL**

Desde la aprobación de la primera ley de asilo en 1984, España solo otorgaba el estatuto de refugiado de acuerdo a la Convención de Ginebra y excepcionalmente si consideraba que la persona corría grave peligro en caso de ser devuelta al país de origen o de tránsito se le concedía autorización de residencia para que pudiera quedarse legalmente en España y evitar la devolución. Esto generó muchas dificultades a los refugiados que no quedaban amparados por la Convención de Ginebra. A partir del año 2009 con la aprobación de la actual ley de asilo, se incorporó el concepto de protección internacional entendido como un concepto superador del estatuto de refugiado en el que se incluye, además, del estatuto de

---

733 MINISTERIO DEL INTERIOR, Informe asilo en cifras, 2015, pp. 19-60.

734 AMNISTÍA INTERNACIONAL, El asilo en España: un sistema de acogida poco acogedor, 2016, p. 5

refugiado de acuerdo a las causas de la Convención de Ginebra, la protección subsidiaria<sup>735</sup>, como un sistema complementario establecido por la legislación de la UE y que garantiza plenamente la vida y la integridad de la persona cuando no responde a las causas de persecución de la Convención como lo viene recogiendo la jurisprudencia<sup>736</sup>.

### **5.1. La concesión de la protección internacional: en cifras**

A pesar de que la mayor parte de los demandantes de asilo en España provienen de países que atraviesan un conflicto armado, violación permanente de los derechos humanos o violencia sistemática y generalizado, la protección que ha concedido España ha sido muy poca tanto con la antigua ley como con la actual, como iremos viendo. Así entre 1999 y 2002 se otorgó el estatuto de refugiado a 1.127 personas y la residencia por razones humanitarias a 768 personas<sup>737</sup>. Cifra que a partir de esta fecha disminuyó notablemente. En 2006 solamente se concedió el estatuto de refugiado a 168 personas y a 188 personas se les concedió otro tipo de protección inferior al estatuto de refugiado y a 2 personas se les reconoció el estatuto de apátrida<sup>738</sup>. En 2008 se concedió a 151 personas el estatuto de refugiado y a 126 se les otorgó otro tipo de protección<sup>739</sup>. Es decir, para este año la mayoría de peticionarios vieron denegada su solicitud.

Ante el número tan alto de solicitudes denegadas el Defensor del Pueblo ha puesto de manifiesto que las resoluciones denegatorias deben ser motivadas e individualizadas como lo determina la Directiva de Procedimientos<sup>740</sup> y el Reglamento 203/1995, al comprobar que

---

735 GARCÍA MAHAMUT, R., “El nuevo régimen jurídico del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en España a la luz de la Ley 12/2009, de 30 de octubre: principales novedades y desafíos” en GARCÍA MAHAMUT, R., GALPARSORO, J., La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, cit., p. 42.

736 STS de 21 de julio de 2015, recurso número 3898/2.014. En este caso una ciudadana nigeriana que solicitó asilo por tener temor en caso de ser devuelta a su país, pero se le concedió la protección subsidiaria por considerar que el temor sufrido no era parte de las causas de la Convención de Ginebra. El Tribunal Supremo consideró que la vida y la integridad de esta persona estaban protegidas con la protección subsidiaria “Pues bien, dicha eventualidad se encuentra perfectamente asegurada mediante los derechos integrados en la protección subsidiaria que le ha sido concedida, y que como se ha expuesto, abarcan una total protección ya que no solo se impide su devolución sino que se le concede autorización para trabajar, la expedición de la documentación necesaria, el acceso a los servicios públicos de empleo, a la formación, a la educación, a los programas de ayuda e integración de extranjeros y en resumen una total protección que se asimila a las exigencias de la normativa comunitaria”, FJ nº. 5.

737 CEAR, Informe la situación de los refugiados en España, 2003, p. 80

738 CEAR, Informe la situación de los refugiados en España, 2007, p. 93

739 MINISTERIO DEL INTERIOR, Informe asilo en cifras, 2008, pp. 62-65.

740 “Los Estados miembros también procurarán que, cuando se desestime una solicitud respecto del estatuto de refugiado y/o del estatuto de protección subsidiaria, las razones de hecho y de derecho se detallen en la resolución y se informe por escrito sobre qué hacer ante una denegación”. Artículo 11.2 de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos

muchas de las resoluciones de solicitudes de asilo no cumplían los requisitos mínimos exigibles en una resolución administrativa. También, destacó que uno de los argumentos que han utilizado reiteradamente las autoridades españolas para denegar las peticiones de asilo es la posibilidad del demandante de solicitar el asilo en otro país antes de la llegada a España. El Defensor del Pueblo ha manifestado que este argumento no es razonable, más si se tiene en cuenta que muchos de los países de tránsito carecen de un sistema efectivo de asilo<sup>741</sup>.

## **5.2. El incremento de la protección subsidiaria frente al estatuto de refugiados desde la Ley 12/2009**

En los últimos años se ha presentado un ligero aumento en las resoluciones favorables en España, pero con una gran diferencia en los dos sistemas de protección que existen legalmente desde el año 2009. Siendo la protección subsidiaria la que más se ha reconocido en los últimos años. Así en 2011 se resolvieron 921 resoluciones favorables, de las cuales 595 fueron de protección subsidiaria y 326 sobre el estatuto de refugiados<sup>742</sup>. Sin embargo, para 2012 se presentó una caída de más de un 40% en las resoluciones favorables, cuando solamente se otorgó protección a 522 personas, de las cuales a 289 se les concedió protección subsidiaria, a 220 personas el estatuto de refugiado, a 13 personas se les permitió quedarse por razones humanitarias, a 4 personas se les concedió reagrupación familiar y a 18 personas se les concedió la protección subsidiaria en virtud de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley de Asilo 2009 (cambio de la Protección del art. 17.2 de la antigua Ley de Asilo, a la Protección Subsidiaria de la actual ley)<sup>743</sup>.

---

comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. Directiva que está pendiente de transposición al ordenamiento jurídico español.

741 DEFENSOR DEL PUEBLO, Estudio sobre el asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida, cit., p. 37.

742 CEAR, Informe la situación de los refugiados en España, 2013, p. 87.

743 El art. 17.2 de la ley de asilo 5/1984 de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y la condición de refugiado, reformada por la ley 9/1994 de 19 de mayo, disponía que por razones humanitarias o de interés

público podrá autorizarse, en el marco de la legislación de extranjería la permanencia en España del interesado cuya solicitud haya sido inadmitida a trámite o denegada, en particular cuando se trate que, como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, se hayan visto obligadas a abandonar el país y que no cumplan los requisitos a que se refiere el número 1 del artículo tercero de esta ley. La disposición Transitoria segunda de la ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, dispone que las personas que hubieran obtenido una autorización para permanecer en España por razones humanitarias conforme a lo previsto en el artículo 17.2 de la ley 5/1984y en los términos de lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 31 de su reglamento de aplicación, podrán beneficiarse del derecho a la protección subsidiaria previsto en esta ley.

Con el aumento de los solicitantes de asilo de los últimos años que provienen de países que están en conflicto armado, se está otorgando más protección subsidiaria que el estatuto de refugiado. Así en el año 2013 de las 2.365 peticiones que se admitió a trámite, el 77 % fueron rechazadas y apenas el 23 % consiguieron protección<sup>744</sup>. Es decir, se resolvió 535 resoluciones favorables de protección internacional, de estas 535 resoluciones favorables, a 205 personas se les otorgó el estatuto del refugiado, a 325 personas la protección subsidiaria y a 4 personas se las dejó quedar por razones humanitarias<sup>745</sup>.

En el año 2014 se presentó un cambio importante en la protección internacional en España, es el año que más protección se ha concedido. En total 1.585 personas obtuvieron reconocimiento de protección, de las cuales a 1.199 se les reconoció la protección subsidiaria, a 384 el estatuto de refugiado y a 2 personas se les concedió residencia por razones humanitarias en virtud del artículo 37 b) de la Ley de Asilo. Como se puede observar la mayoría de resoluciones favorables fueron para los ciudadanos sirios, de las 1.585 concesiones favorables, 1.162 se otorgaron a personas de esta nacionalidad<sup>746</sup>.

A pesar de que en 2015, como indicamos anteriormente fue el año que España recibió más demandas de asilo, sin embargo, una vez más la protección otorgada fue insuficiente para el número de personas necesitadas de protección. Según Eurostat para este año solamente 1.020 personas vieron reconocido algún tipo de protección: a 800 se les concedió protección subsidiaria y solo 220 recibieron el estatuto de refugiado<sup>747</sup>. Con relación a 2014, es patente la disminución de la protección otorgada, teniendo en cuenta que las solicitudes de asilo para 2015 fueron casi tres veces más que en 2014.

Aunque actualmente la protección subsidiaria es la más reconocida en España, especialmente a los procedentes de conflictos como el de Siria, no quiere decir que no se pueda reconocer el estatuto de refugiado como se ha pronunciado recientemente el Tribunal Supremo, al reconocerle a una ciudadana de este país el estatuto de refugiado a quien la

---

744 “España, uno de los países de la UE que menos demandas de asilo recibe y más rechaza: el 77%”, en el Público de 24/03/2014. Información disponible en

<http://www.publico.es/actualidad/509992/espana-uno-de-los-paises-de-la-ue-que-menos-demandas-de-asilo-recibe-y-mas-rechaza-el-77>, consultado 26/02/2017.

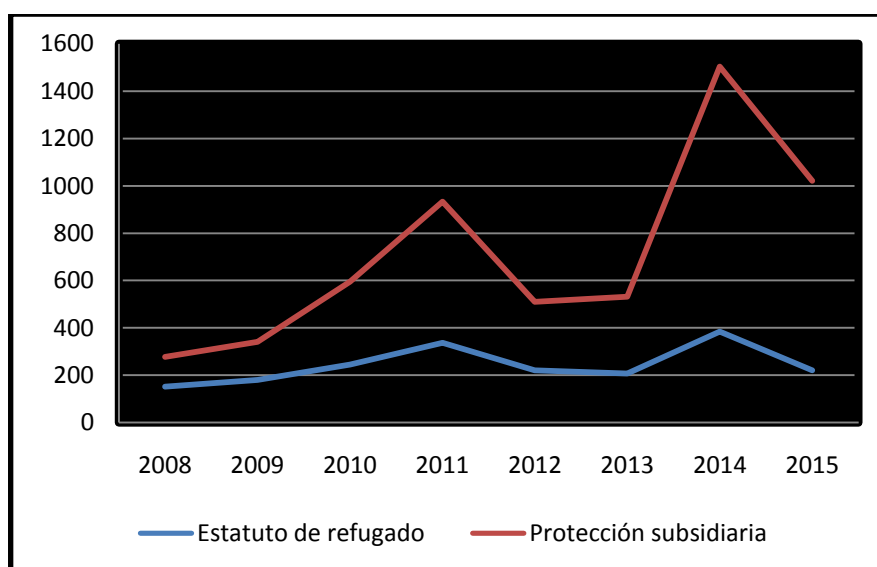
745 MINISTERIO DEL INTERIOR, Informe asilo en cifras, 2013, pp. 60-64.

746 CEAR, Informe la situación de los refugiados en España, 2015, p. 90.

747 Datos Eurostat, disponibles en <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233417/3-20042016-AP-EN.pdf>, consultado 13/01/2017.

administración había concedido protección subsidiaria. En este caso la demandante no aportó pruebas, sino el relato de sus hechos y los informes favorables de ACNUR y ACCEM. El Tribunal consideró que, aunque no existe prueba plena de la persecución, se habrían desvalorizado, sin justificación alguna, dichos informes. Además, puso de relieve el informe de ACNUR de 22 de octubre de 2013, relativo a las consideraciones de protección internacional con respecto a las personas que huyen de Siria, la generalización de las hostilidades armadas y la ampliación de los frentes de batalla, que abarcan a todo el territorio nacional, y que afectan a la población civil (...), tuvo en cuenta la decisión del Gobierno español de no retornar a su país de origen a los ciudadanos procedentes de Siria para paliar el potencial riesgo de amenazas graves contra sus vidas o integridad, que determina, en este supuesto, que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, emite un criterio favorable al otorgamiento de protección subsidiaria, que no puede ser óbice u obstáculo para que no se reconozca el estatuto de refugiado a la solicitante de asilo y más cuando concurren los presupuestos legalmente exigidos para reconocer dicha condición de asilada<sup>748</sup>. Esta sentencia es interesante en el sentido que obliga a la administración a tener en cuenta una serie de factores como la situación personal de la demandante, la situación real del país de origen y los informes del ACNUR, no solamente que el país de origen este en conflicto.

**Gráfico 5. Evolución de la protección internacional otorgada en España (2008-2015)**



Fuente: Ministerio del Interior/CEAR y elaboración propia.

748 STS 5211/2015, Sala de lo Contencioso, Sección 3, recurso 1699/2015.

## 6. EL REASENTAMIENTO EN ESPAÑA

El reasentamiento<sup>749</sup> es una de las propuestas del ACNUR con la cual busca dar solución definitiva y duradera a los refugiados. No obstante, en la práctica es una figura que ha tenido poca acogida por los estados. En España la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria autoriza al gobierno para elaborar programas de reasentamiento<sup>750</sup>. Sin embargo, la respuesta ha sido extremadamente pobre, de acuerdo a Amnistía Internacional, entre 2009 y 2016 solo se había reasentado a 208 personas refugiadas procedentes de Siria, Sudán, Eritrea y Etiopía<sup>751</sup>.

**El reasentamiento y la reubicación como medida de emergencia frente al aumento de refugiados en Grecia e Italia:** Ante la presión migratoria de 2015 y después de muchos debates la UE y los estados miembros llegaron a un acuerdo de reasentamiento y reubicación para apoyar a los países fronterizos que reciben el mayor número de refugiados e inmigrantes. En julio de 2015 los estados miembros llegaron a un primer acuerdo y se comprometieron a reubicar a 32.256 solicitantes de asilo procedentes de Italia y Grecia, con el objetivo de alcanzar en diciembre de ese mismo año hasta los 40.000 refugiados. Desde Italia se reubicarían 24.000 refugiados y 16.000 desde Grecia<sup>752</sup>. Ante el desbordamiento de los sistemas de acogida y la presión de las diferentes instituciones sobre la gestión del derecho de asilo, se logró en septiembre que los estados miembros se comprometieran a acoger a 120.000 refugiados más desde Grecia e Italia y 22.504 personas de terceros países en el programa de reasentamiento.

---

749 El reasentamiento es un procedimiento por el cual un refugiado que ha huido de su país porque sufre persecución por motivos de raza, religión, opiniones políticas, etc., y ha encontrado asilo temporal en otro país, es reasentado en un tercer país. Este mecanismo se toma cuando el primer país de acogida no puede garantizar la seguridad e integridad del refugiado; no puede afrontar la llegada de una gran cantidad de refugiados en un periodo de tiempo o existen en el segundo país de acogida mayores y mejores posibilidades para la integración social efectiva de la persona refugiada.

750 Disposición Adicional Primera de Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, determina que en “el marco de protección previsto en la presente Ley será de aplicación a las personas acogidas en España en virtud de programas de Reasentamiento elaborados por el Gobierno de la Nación, en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y, en su caso, otras Organizaciones Internacionales relevantes. El Consejo de Ministros, a propuesta de los Ministros del Interior y de Trabajo e Inmigración, oída la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, acordará anualmente el número de personas que podrán ser objeto de reasentamiento en España en virtud de estos programas”.

751 AMNISTÍA INTERNACIONAL, “El asilo en España: un sistema de acogida poco acogedor”, 2016, p. 10. Disponible en [https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI.exe/Un\\_sistema\\_de\\_acogida\\_poco\\_acogedor?CMD=VEROBJ&MLKOB=35286283535](https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI.exe/Un_sistema_de_acogida_poco_acogedor?CMD=VEROBJ&MLKOB=35286283535), consultado 18/02/2017.

752 DECISIÓN (UE) 2015/1523 DEL CONSEJO de 14 de septiembre de 2015 relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia. L 239/146. Diario Oficial de la Unión Europea de 15.9.2015.

En este reparto de cuotas de refugiados a España le correspondió reubicar a 14.931 personas y a reasentar 1.449 personas de terceros países en el plazo de dos años<sup>753</sup>. A pesar de las necesidades de emergencia, debido a las condiciones que viven muchos refugiados al no disponer en algunos casos de las condiciones mínimas para la subsistencia, no se está cumpliendo este acuerdo en los plazos establecidos, es decir, una vez más España ha incumplido las obligaciones adquiridas con los refugiados. El 8 de noviembre de 2015 llegaron las primeras personas a España reubicadas desde Italia. Este grupo estaba formado por 12 personas, 11 de nacionalidad eritrea y una de nacionalidad siria<sup>754</sup>. En septiembre de 2016 cuando había transcurrido un año del acuerdo del reparto de cuotas, solamente había llegado a España 516 personas, de las cuales 237 personas eran reubicadas desde Italia y Grecia y 279 personas reasentadas desde países extracomunitarios<sup>755</sup>. De acuerdo a Amnistía Internacional, a diciembre de 2016, solamente habían llegado a España 289 personas en el programa de reasentamiento y 609 desde Italia y Grecia en el programa de reubicación<sup>756</sup>. Diferentes organizaciones han manifestado que si continúan a este ritmo los estados tardaran años para reubicar a los 160.000 que se han comprometido. CEAR ha calculado que al ritmo que se está ejecutando las reubicaciones se podría tardar aproximadamente 31 años en cumplir el acuerdo<sup>757</sup>, sin embargo, el ex director adjunto de Frontex Gil Arias Fernández, ha sido más pesimista al calcular que al ritmo que se está haciendo las reubicaciones se tardará unos 333 años para que los estados miembros cumplan con la obligación adquirida en 2015<sup>758</sup>. Una vez más los estados miembros quienes realmente son los que tienen la obligación de garantizar la protección de las personas perseguidas, están incumpliendo sus obligaciones.

---

753 CEAR, Informe las personas refugiadas en España y Europa, 2016, p. 80.

754 BENGUA, A., ORTEGA DOLZ, P., "España acoge al primer contingente de refugiados", El País, de 09/11/2015. Información disponible en

[http://politica.elpais.com/politica/2015/11/08/actualidad/1447017104\\_412987.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/11/08/actualidad/1447017104_412987.html), consultado 16/01/2017.

755 CEAR, Tras un año de los acuerdos de la UE. Información disponible en <https://www.cear.es/la-ue-solo-ha-cumplido-el-7-de-su-compromiso-con-los-refugiados-en-un-ano/>, consultado 16/01/2017.

756 AMNISTÍA INTERNACIONAL, Informe la situación de los derechos humanos en el mundo, 2017, p.184.

757 CEAR, Tras un año de los acuerdos de la UE. Información disponible en <https://www.cear.es/la-ue-solo-ha-cumplido-el-7-de-su-compromiso-con-los-refugiados-en-un-ano/>, consultado 16/01/2017.

758 A este ritmo, la UE "tardará 333 años" en reubicar a los refugiados por "falta de voluntad" en Europa press, 20/01/2016. Disponible en <http://www.europapress.es/sociedad/noticia-ritmola-ue-tardara-333-anos-reubicar-refugiados-falta-voluntad-20160120144751.html>, consultado 08/04/2017.

## 7. LAS PRINCIPALES BARRERAS QUE OBSTACULIZAN EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA

El estado español al igual que el resto de estados miembros lleva años obsesionado por implementar un sistema de seguridad en las fronteras exteriores para contener la inmigración ilegal. En la medida que comenzó a aumentar la población extranjera en España, se incrementaron los controles migratorios. Entre estas medidas podemos destacar el endurecimiento de la legislación de extranjería (mayor control en las fronteras, la imposición de visados, las sanciones a las compañías transportistas)<sup>759</sup>, igualmente se han firmado convenios bilaterales con países de tránsito, se ha establecido patrullaje a mar abierto, la creación de centros de internamiento, la construcción de la valla de Ceuta y Melilla y un amplio sistema de repatriaciones.

Dentro del territorio también se usan otras formas para disuadir la inmigración ilegal como las requisas en los lugares frecuentados por personas extranjeras, la imposición de sanciones administrativas a los empleadores o las restricciones al derecho de sanidad a las personas inmigrantes al decretar un sistema basado en el copago y no en el modelo de universalidad<sup>760</sup>, sistema que ha dejado a 748.835 personas inmigrantes sin acceso a la salud, al haberseles retirado la tarjeta sanitaria y algunas expuestas a grave peligro por no poder

---

759 La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, ya ha sido modificada, desde su aprobación, en cuatro ocasiones, por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre; Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre; y Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre.

760 El Congreso aprobó el Real Decreto Ley 16/2012, del 20 de abril llamado “de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones”. El cual establece en su artículo primero que: “1. La asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud, se garantizará a aquellas personas que ostenten la condición de asegurado. 2. A estos efectos, tendrán la condición de asegurado aquellas personas que se encuentren en alguno de los siguientes supuestos: a) ser trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia, afiliado a la Seguridad Social y en situación de alta o asimilada a la de alta; b) ostentar la condición de pensionista del sistema de la Seguridad Social; c) ser perceptor de cualquier otra prestación periódica de la Seguridad Social, incluidas la prestación y el subsidio por desempleo; d) haber agotado la prestación o el subsidio por desempleo y figurar inscrito en la oficina correspondiente como demandante de empleo, no acreditando la condición de asegurado por cualquier otro título”. De esta manera se modificó la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, según la cual eran “[...] titulares de los derechos a la protección de la salud y a la atención sanitaria los siguientes: a) todos los españoles y los extranjeros en el territorio nacional en los términos previstos en el artículo 12 de la Ley Orgánica 4/2000; b) los nacionales de los Estados miembros de la UE que tienen los derechos que resulten del derecho comunitario europeo y de los tratados y convenios que se suscriban por el Estado español y les sean de aplicación; c) los nacionales de Estados no pertenecientes a la UE que tienen los derechos que les reconozcan las leyes, los tratados y convenios suscritos”.

Como se desprende de los textos anteriores, el derecho a la asistencia sanitaria estaba vinculado a la posesión de la ciudadanía española o del empadronamiento en España. Este derecho pasa ahora a estar vinculado a la situación de estar asegurados o de ser beneficiarios de la Seguridad Social. En el caso específico de los extranjeros no registrados ni autorizados como residentes en España, el mismo artículo 1 del RD 12/2012 establece que la asistencia sanitaria se suministrará de la siguiente manera: “a) De urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, hasta la situación de alta médica. b) De asistencia al embarazo, parto y posparto.



recibir los tratamientos adecuados<sup>761</sup>. Seguidamente vamos a ver con más detalle algunas de estas medidas.

**El acceso al territorio español:** No queremos perder de vista que el mayor obstáculo que encuentran los refugiados es el acceso al territorio y más aún cuando la única forma de pedir asilo fuera del territorio fue eliminada en 2009 por mandato legal como señalamos anteriormente. En este sentido las personas necesitadas de protección deben llegar a España por las vías legales o clandestinas para poder presentar la solicitud de protección internacional.

**Los requisitos de entrada a España:** El estado español ha establecido una serie de requisitos para las personas extranjeras que vienen a España: a) entrar por los pasos fronterizos y durante las horas de apertura establecidas<sup>762</sup>; b) hallarse provisto de pasaporte o documento de viaje en vigor que acredite su identidad, que se considere válido para tal fin en virtud de convenios internacionales suscritos por España y no estar sujeto a prohibiciones expresas. El documento de viaje deberá tener una validez mínima de tres meses a la fecha prevista de salida de territorio y deberá haber sido expedido dentro de los diez años anteriores a la fecha de entrada<sup>763</sup>; c) estar en posesión de un visado válido, cuando provenga de alguno de los países incluidos en la lista que exigen visado de acuerdo al Reglamento (CE) nº539/2001 del Consejo<sup>764</sup> salvo que sean titulares de un permiso de residencia válido o de un visado de larga duración válido; d) justificar por qué viene a España (turista, trabajo, estudios, familia, etc.), además demostrar que tiene los medios de subsistencia suficientes, tanto para el período de estancia previsto como para el regreso al país de origen o de tránsito hacia un tercer país en el que su admisión esté garantizada, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios<sup>765</sup>; e) y no suponer una amenaza para el orden público, la seguridad

---

761 AMNISTÍA INTERNACIONAL, Informe la situación de los derechos humanos en el mundo, 2017, pp. 184-185.

762 Artículo 5.1 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).

763 Artículos 6.1.a del Código de fronteras Schengen.

764 Artículos 6.1.b del Código de fronteras Schengen. Actualmente existe un gran número de países cuyos ciudadanos requieren visado para ingresar a España: Aproximadamente 108 países.

765 Para su sostenimiento, durante su estancia en España, la cantidad a acreditar deberá alcanzar una cantidad que represente en euros el 10% del salario mínimo interprofesional bruto o su equivalente legal en moneda extranjera multiplicada por el número de días que pretendan permanecer en España y por el número de personas que viajen a su cargo. Para el año 2017, la cantidad mínima a acreditar es de 70,77 euros por persona y día, con un mínimo de 636,93 euros o su equivalente legal en moneda extranjera. Información disponible en <http://www.interior.gob.es/es/web/servicios-al-ciudadano/extranjeria/regimen-general/entrada-requisitos-y-condiciones>, consultado 15/01/2017.

interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ninguno de los Estados miembros ni, en particular, estar inscrito como no admisible en las bases de datos nacionales de ningún Estado miembro por iguales motivos<sup>766</sup>.

De acuerdo a la Convención de Ginebra de 1951 los estados parte se han comprometido a permitir la entrada a los refugiados y a no imponer sanciones, aunque no cumplan las condiciones de entrada<sup>767</sup>. En este sentido entendemos que los refugiados que llegan a España están exentos de cumplir las normas de extranjería. Sin embargo, en la práctica<sup>768</sup> al no existir vías o mecanismos para ejercer el derecho de asilo en el lugar en que se sufre la persecución, las personas perseguidas se ven obligadas a cumplir con todos los requisitos que exige España para el resto de extranjeros, porque la excepción de los requisitos de entrada solo se activa al momento de cruzar la frontera española y no cuando la persona emprende la huida, es decir, la persona no puede manifestar a las autoridades de inmigración de su país que su salida no es voluntaria sino motivada por la persecución y más cuando en muchos lugares el estado es el agente perseguidor o es incapaz de garantizar la seguridad a sus ciudadanos, situación que la mayoría de estados no acepta.

Por lo tanto, por las vías legales tanto los inmigrantes voluntarios como los involuntarios deben cumplir los requisitos de entrada. Para las personas perseguidas cumplir los requisitos de entrada que exige España es muy difícil (los viajes internacionales son difíciles de realizar para cualquier persona) y más si se tiene en cuenta que las personas que huyen a veces tienen que hacerlo en horas, dejar abandonando todos sus bienes, con lo cual si no tienen una red de amigos o familiares que les ayuden, no pueden pagar los costes del viaje.

---

<sup>766</sup> Artículos 6.1. e) del Código de fronteras Schengen.

<sup>767</sup> Artículo 31.1. determina que los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales. Por su parte el punto 2. Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país.

<sup>768</sup> En varios de los Estados miembros los inmigrantes y refugiados son tratados como delincuentes y detenidos por largos periodos, incluso superando lo establecido en el código penal para los que comenten delitos. En el año 2009, el parlamento Italiano, a iniciativa del gobierno de Silvio Berlusconi, convirtió en delito la entrada de extranjeros al territorio italiano sin previa autorización, fijando penas de prisión también para los ciudadanos italianos que albergaran inmigrantes irregulares en Italia. El País, "Italia penaliza la inmigración irregular", 17 de junio de 2009. Información disponible en [http://elpais.com/diario/2009/05/17/internacional/1242511205\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/05/17/internacional/1242511205_850215.html), consultado 25/02/2017.

Esta falta de vías legales para acceder a lugares seguros ha dejado a las personas que sufren persecución o temen sufrirla con pocas alternativas para la huida, como se refleja con el alto número de desplazados forzados internos que supera los 40 millones de personas. Otros se arriesgan por las vías clandestinas que normalmente están gestionadas por las mafias que cobran tarifas muy altas para trasladarlos casi siempre por las rutas más peligrosas. Muchas de las personas que usan estas rutas clandestinas nunca llegan, mueren por deshidratación, ahogadas o a manos de los mismos traficantes que los roban o cuando se ven al descubierto por las autoridades los abandonan a su suerte o los matan. Otros son interceptados por barcos patrulleros, detenidos o devueltos al país del que huyeron o al de tránsito, donde corren el peligro de sufrir vejaciones y torturas. Seguidamente vamos a ver detalladamente las barreras más difíciles de superar:

**El visado:** El visado es otro instrumento que agrava la situación de las personas que huyen, ya que muchas veces no pueden obtener la documentación necesaria para solicitarlo. Por ejemplo, para solicitar el visado se necesita el pasaporte vigente, pero en algunos casos la persona perseguida no puede conseguir el pasaporte al no poder acudir a instituciones del gobierno dado que el estado es el agente perseguidor, en otras ocasiones la situación es demasiado urgente para esperar una tramitación que es bastante farragosa y a veces tarda mucho la respuesta o tiene que trasladarse a las capitales para solicitarlo. En otras ocasiones la situación aún es más compleja, porque el estado se ha derrumbado a causa de una guerra o conflictos armados y no existen instituciones que expidan la documentación necesaria para salir del país legalmente. En este sentido Amnistía Internacional ha puesto de relieve que no es razonable exigir a los refugiados que dispongan de la documentación adecuada<sup>769</sup>.

Los estados son conocedores de las dificultades que genera la imposición de visado a las personas perseguidas, sin embargo, es una de las medidas más utilizada en tiempos de guerra o conflictos armados. España exige visado a casi todos los países que atraviesan conflictos o violación de los derechos humanos de forma sistemática. Así, como indicamos anteriormente, en 2002 España exigió visado a los colombianos, momento en que miles de colombianos buscaban protección en España, al haberse intensificado el conflicto armado en Colombia. La misma situación se repitió en 2011 cuando comenzó aumentar la llegada de personas de Siria a España, inmediatamente se exigió a estos ciudadanos el visado de tránsito,

---

769 AMNISTIA INTERNACIONAL, Informe el asilo en España: Una carrera de obstáculos, 2001, p. 5.

sin importar que pudieran ser potenciales solicitantes de asilo al haberse iniciado el conflicto en este país<sup>770</sup>.

**Los acuerdos bilaterales de readmisión:** España tiene varios acuerdos de readmisión y cooperación<sup>771</sup>, sin embargo, su mayor función es la policial y de seguridad. Gracias a estos acuerdos el estado español devuelve a los extranjeros ya sea que los intercepte en territorio o en aguas internacionales. Por su parte los terceros estados están obligados a evitar la salida de migrantes hacia España y readmitir a los inmigrantes que devuelve España. Las devoluciones a Marruecos<sup>772</sup> y Mauritania son las más cuestionadas por las diferentes organizaciones de derechos humanos, como Amnistía Internacional, CEAR y el Defensor del Pueblo, ya que ambos países además de readmitir a sus nacionales reciben personas de otras nacionalidades a las que no garantizan los derechos más elementales.

Estos acuerdos incluyen normalmente una dotación económica, capacitación y material para potenciar el rastreo costero en los estados de tránsito. Desde 2006, Mauritania se convirtió en el lugar preferido de los migrantes que pretendían trasladarse a Europa. Ese mismo año se comenzó a construir el Centro de detención de Nouadhibou con la colaboración

---

770 Si bien la imposición de un visado de tránsito aeroportuario a las personas procedentes de un tercer país es una decisión de la Unión Europea, el Reglamento (UE) n° 977/2011 de la Comisión, de 3 de octubre de 2011, que modifica el Reglamento (CE) n° 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio por el que se establece un Código comunitario sobre visados, permite que: En casos urgentes de afluencia masiva de inmigrantes ilegales, un Estado miembro podrá requerir que los nacionales de terceros países estén en posesión de un visado de tránsito aeroportuario al transitar por las zonas internacionales de tránsito de los aeropuertos situados en su territorio. Los Estados miembros notificarán a la comisión tales decisiones antes de su entrada en vigor así como la supresión de tal requisito de visado de tránsito aeroportuario.

771 El Estado español ha firmado acuerdos de repatriación con Marruecos 1992, Nigeria 2001, Guinea Bissau 2003 y Mauritania (2003); Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria y Readmisión con Gambia 2006, Guinea 2007, Cabo Verde 2008, Mali, 2008, Níger 2008 y Guinea Bissau 2009; un acuerdo para el fomento de la migración legal con Mauritania 2007 y un acuerdo para la prevención de la inmigración ilegal de menores no acompañados con Senegal (2008), información disponible en [cear-euskadi.org](http://cear-euskadi.org), consultado 16/11/2015.

772 El Acuerdo hispano-marroquí de readmisión y la legislación de extranjería tiene un ámbito material de regulación diferente que afecta a aspectos de la actuación de la administración española diferentes. La legislación de extranjería establece los procedimientos para la adopción de las decisiones de salida del territorio español de los ciudadanos extranjeros. El Acuerdo de retorno regula la forma de ejecución de esas decisiones de salida cuando Marruecos es el lugar de destino. (b) El Acuerdo hispano-marroquí de readmisión establece, a su vez, un detallado procedimiento de entrega que implica obligaciones recíprocas para las autoridades de los países signatarios, como son la identificación de los ciudadanos extranjeros a entregar y la documentación por escrito del acto de entrega. La conclusión, por tanto, es que el Acuerdo hispano-marroquí de readmisión no justifica la aplicación de las llamadas “expulsiones en caliente” por no ser susceptible, en función de la materia que regula, la aplicación de los procedimientos establecidos en la legislación de extranjería. Al contrario, este Acuerdo establece nuevas obligaciones para la ejecución materia de estas entregas de ciudadanos extranjeros que también se están incumpliendo. MARTÍNEZ ESCAMILLA, M., et al., "Expulsiones en caliente": Cuando el Estado actúa al margen de la ley, Informe promovido desde el Proyecto I+D+i IUSMIGRANTE (DER 2011-26449), 2014. Información disponible en [http://eprints.ucm.es/25993/1/INFORME%20%20EXPULSIONES%20EN%20CALIENTE.%2027\\_6\\_2014%20%281%29.pdf](http://eprints.ucm.es/25993/1/INFORME%20%20EXPULSIONES%20EN%20CALIENTE.%2027_6_2014%20%281%29.pdf), consultado 15/02/2017.

del ejército español y financiado por la Agencia de Cooperación Internacional al Desarrollo, para poder ingresar a los inmigrantes interceptados rumbo a España<sup>773</sup>. En 2008 CEAR realizó un estudio sobre este centro de detención en Mauritania y encontró que no se respetaban los derechos fundamentales mínimos de las personas detenidas, no existían procedimientos ajustados a derecho, carecía de asistencia jurídica, las instalaciones eran inadecuadas, vivían hacinados, la mayoría de las personas eran detenidas por simple presunción de querer viajar a España, algunas personas eran detenidas en la calle o cuando iban a poner una denuncia por robo u otro caso<sup>774</sup>. En la misma línea se ha pronunciado Amnistía Internacional que ha puesto de manifiesto que en Mauritania no se respeta los derechos de los inmigrantes tanto de los que se encuentran en este país como de los que son devueltos por España, son detenidos, torturados y expulsados a Mali o Senegal, sin ningún procedimiento y mucho menos poder ejercer algún recurso de apelación. Desde que España celebró el acuerdo con Mauritania, la vigilancia de la costa de Mauritania se lleva a cabo con miembros de la Guardia Civil española y mauritana<sup>775</sup>.

**El patrullaje a mar abierto y devoluciones o expulsiones en caliente:** España cuenta con amplio sistema de vigilancia de sus costas, pero gracias a los acuerdos con terceros países esa vigilancia en muchos casos va más allá de las aguas territoriales y es donde normalmente surge el conflicto, porque cuando interceptan embarcaciones con inmigrantes ilegales los devuelven a un tercer estado. Estas operaciones constantemente han sido denunciadas por las ONGs por violar los derechos fundamentales de los extranjeros y no garantizar el derecho de los refugiados como lo establece la ley española y los tratados internacionales. Por su parte España siempre se ha excusado que en aguas internacionales no se aplica la ley nacional. Sobre este asunto ha venido a dar luz el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que hizo una interpretación extensiva sobre la extraterritorialidad del CEDH el cual estableció que desde el mismo momento en que los inmigrantes se encuentran bajo el control efectivo de las autoridades de un estado miembro, sea que estén en territorio nacional o en alta mar están bajo su responsabilidad. En este sentido las expulsiones que se

---

773 CEAR, Acceso a la protección: un derecho humano, 2014. p. 17.

774 CEAR, Informe de evaluación del centro de detención de migrantes en Nouadhibou (Mauritania), 2008, p. 13 y ss. Disponible en <https://boletinderechoshumanos.files.wordpress.com/2015/02/informe-ceil-nouadhibou-2009.pdf>, consultado 18/02/2017.

775 AMNISTÍA INTERNACIONAL, Mauritania: “Nadie quiere tener nada que ver con nosotros”, 2008, p. 1.

llevan a cabo desde las embarcaciones se deben hacer con todas las garantías del artículo 4 del Protocolo nº 4<sup>776</sup>.

Las distintas organizaciones como CEAR, Amnistía Internacional, ACCEM, llevan años denunciando que muchas de las repatriaciones que realiza España vulneran el derecho interno, el derecho internacional de los extranjeros y especialmente los derechos de los refugiados, al realizar las llamadas “devoluciones o expulsiones en caliente”<sup>777</sup> esto es, que las autoridades españolas hacen la devolución o entrega de los extranjeros a los terceros países que tienen acuerdos de readmisión, sin aplicar ningún procedimiento ni respetar los derechos fundamentales de las personas inmigrantes y refugiadas, ni comprobar si entre los inmigrantes hay potenciales solicitantes de asilo o personas con necesidades de otro tipo de protección. Este debate se volvió a activar en febrero de 2014 que un grupo de subsaharianos, que se estima entre 200 y 400 personas intentaron entrar en Ceuta por la playa de Tarajal, 15 personas murieron y 23 personas fueron devueltas inmediatamente a Marruecos, sin importar su estado físico y mucho menos comprobar si había personas necesitadas de protección<sup>778</sup>.

Pero las devoluciones que realiza España a terceros países sin las debidas garantías no son casos aislados sino más bien una cuestión repetitiva en el tiempo. La Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (en adelante APDHA), lleva años denunciando la violación de los derechos de los inmigrantes y refugiados en Ceuta y Melilla. Así en 1996, 103 inmigrantes fueron deportados a Marruecos desde Melilla sin ningún procedimiento, además, fueron esposados y sedados para evitar que realizaran protestas o se opusieran a su devolución<sup>779</sup>.

En 1998 algunos policías locales de Ceuta denunciaron que España vulneraba los derechos de los menores inmigrantes al realizar devoluciones de menores a Marruecos. Los menores eran detenidos en la calle y trasladados al garaje de las dependencias de la policía local, cuando reunía un buen grupo de menores eran introducidos en un furgón policial que normalmente utilizaban para la retirada de pescados y verduras procedentes del decomiso de

---

776 DE CASTRO SÁNCHEZ, C., TEDH–Sentencia de 23.02. 2012 (Gran Sala), Hirsi Jamaa eac Italia, 27765/09. “Artículo 3 y 13 del CEDH; Artículo 4 del Protocolo nº 4-Tortura y tratos inhumanos y degradantes-derecho a un recurso efectivo-prohibición de las expulsiones colectivas de ex”, Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº. 46, p. 1119-1135.

777 Sobre este tema ver el informe jurídico de MARTÍNEZ ESCAMILLA, M., et al., “Expulsiones en caliente”: Cuando el estado actúa al margen de la ley, Informe promovido desde el Proyecto I+D+i IUSMIGRANTE (DER 2011-26449), 2014.

778 CEAR, La situación de los refugiados en España, 2014, pp. 58-59.

779 APDHA, Informe derechos humanos en la frontera sur, 2014, p. 16.

venta ambulante y que tenía pésimas condiciones de salubridad. Posteriormente eran trasladados al paso fronterizo del Tarajal y entregados a las autoridades marroquíes<sup>780</sup>.

En 2005 nuevamente se presentó otra expulsión masiva por parte de las autoridades española, cuando 73 inmigrantes que habían logrado saltar las vallas de Ceuta y Melilla fueron entregados a Marruecos de forma ilegal. Esta expulsión fue recurrida por la vía contenciosa-administrativa por CEAR, PRODEIN, Women's Link Worldwide y SOS Racismo, por violar los derechos de los inmigrantes y de los refugiados al vulnerar de forma flagrante el Derecho Internacional, especialmente el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de la cual es parte España, igualmente por violar el principio de non refoulement y exponer a estas 73 personas posiblemente a tratos vejatorios o ser expulsados de Marruecos a sus países de origen sin saber si había potenciales demandantes de asilo, ya que la mayoría eran de Mali, Senegal, Gambia, Costa de Marfil, Liberia y República D. del Congo<sup>781</sup>.

En el año 2012 se pronunció el TEDH sobre las obligaciones de los Estados partes del CEDH, al condenar al estado italiano por realizar en 2009 la devolución a Libia de una embarcación interceptada en alta mar con más de 200 personas procedentes de Somalia y Eritrea. En este caso el Tribunal declara la extraterritorialidad del Convenio Europeo de Derechos Humanos, al establecer su aplicación en cualquier espacio en el que un Estado parte ejerza funciones (en este caso en alta mar), pero a la vez el TEDH recordó las obligaciones que tenían los Estados como el principio de no-devolución, o la prohibición de devolver a una persona a un país donde corra riesgo de ser sometido a tortura, tratos inhumanos o degradantes. Por primera vez, establece la prohibición de expulsiones colectivas en alta mar. Y determino una serie de garantías referente a la asistencia letrada y de intérprete, derecho a la información, acceso a remedios efectivos contra la devolución, obligación del Estado parte de averiguar el trato al que será sometido en el país de destino<sup>782</sup>. De acuerdo a Carrillo Salcedo, esta es una sentencia muy importante que envía un claro mensaje a los Estados parte, aunque solo tiene valor de cosa juzgada para Italia, tiene valor de cosa interpretada para todos

---

780 Ibid., p. 20.

781 Ibid., pp. 28-29.

782 STEDH de 23 de febrero 2012, (GRAN SALA), caso Hirsi Jamaa y otros contra Italia, 27765/09.

los Estados parte en el CEDH y por lo tanto debe significar mucho para el legislador, para los jueces, para las autoridades administrativas<sup>783</sup>.

Para este mismo año España fue declarada culpable por el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas de trato cruel, inhumano y degradante, vejatorio de la dignidad personal y peligrosa para la vida humana, por el fallecimiento de Laouling Sonko, un ciudadano senegalés que fue interceptado por la guardia civil cuando intentaba llegar nadando a Ceuta y trasladado a aguas marroquíes, donde los agentes lo tiraron al agua después de pinchar sus salvavidas y a pesar de que les suplicó ayuda porque no sabía nadar lo dejaron ahogar<sup>784</sup>. En este caso las autoridades españolas vulneraron el procedimiento de denegación de entrada a territorio español establecido en la Ley de Extranjería, artículo 26.2 que dice *a los extranjeros que no cumplan los requisitos establecidos para la entrada, les será denegada mediante resolución motivada, con información acerca de los recursos que puedan interponer contra ella, plazo para hacerlo y autoridad ante quien deben formalizarlo, y de su derecho a la asistencia letrada, que podrá ser de oficio, y de intérprete, que comenzará en el momento mismo de efectuarse el control en el puesto fronterizo*. Además de la vulneración de ley de extranjería y de otras normas internacionales de derechos humanos, España posiblemente vulneró el derecho de protección internacional, ya que Sonko podía ser un potencial solicitante de asilo, ya que provenía de una región en conflicto, pero no tuvo la posibilidad de salvar su vida.

Poco ha servido esta condena, España ha continuado vulnerando los derechos de los inmigrantes y refugiados con la expulsiones y devoluciones sin el debido cumplimiento de las normas nacionales y los tratados internacionales, además, sin verificar si el país al que van a ser devueltos respeta el derecho de la persona migrante. En septiembre de 2016 al menos 60 personas fueron expulsadas a Marruecos, sin observar ningún procedimiento ni tener en cuenta las condiciones personales, ya que muchas estaban heridas o habían sido golpeadas por los agentes marroquíes<sup>785</sup>. Una vez más España incumplió la prohibición de realizar

---

783 CARRILLO SALCEDO, J. A., “Reflexiones a la luz de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Hirsi Jamaa y otros contra Italia (sentencia de 23 de febrero de 2012), derechos de los inmigrantes en situación irregular en España”. En la conferencia del 27 de septiembre de 2012 en el Seminario de la UNED-ECJ Leading Cases on Fundamental Freedoms and Rights. UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 32, 2013, pp. 285-291. Disponible en red.

<http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:TeoriayRealidadConstitucional-2013-32-6050/Documento.pdf>, consultada 11/02/2017.

784 CEAR, Comunicado CEAR: ante la condena de la ONU a España. Información disponible en

<https://www.cear-euskadi.org/comunicado-cear-ante-la-condena-de-la-onu-a-espana/>, consultado 25/02/2017.

785 AMNISTÍA INTERNACIONAL, Informe la situación de los derechos humanos en el mundo, 2017, p. 184.



expulsiones colectivas y sin verificar si hay personas solicitantes de asilo o personas necesitadas de protección al no estudiar caso por caso la situación de estas personas. El Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial ha manifestado su preocupación a España por las devoluciones sumarias que llevan a cabo las fuerzas de seguridad españolas en la frontera de Ceuta y Melilla<sup>786</sup>.

Hechos como estos demuestran que España vulnera los derechos humanos de los refugiados e inmigrantes cuando intentan llegar a España, ponen en evidencia la falta de compromiso del estado español en el cumplimiento del ordenamiento jurídico tanto nacional como internacional en materia de derechos humanos y de acceso al derecho de asilo. En este sentido Galparsoro dice que “la eficacia práctica de un derecho humano universal, como en este caso es el derecho de asilo, no puede ser socavado de forma absoluta por los intereses de control de fronteras de un Estado o de un grupo de Estados”<sup>787</sup>.

**Las vallas de Ceuta y Melilla:** Desde la adhesión de España al Tratado de Schengen, se aumentó el cierre de fronteras en España. En la frontera de Ceuta y Melilla en los años 90 se comenzó a construir una valla para disuadir la inmigración, especialmente la subsahariana que era la que empezaba a llegar para esta época. Estas vallas en un primer momento tenían 2,5 metros de altura, pero ante la falta de resultados en 1999 se decidió elevarlas a 3,10 metros e instalar en la valla interior una malla de concertinas. En 2005 tras varios intentos de saltar las vallas con resultados bastantes graves, la muerte de varias personas y muchos heridos, la solución fue reforzar las vallas de Ceuta y Melilla con nuevos artilugios, colocación de concertinas, la construcción de una sirga tridimensional en Melilla, conocida como tercera valla (que tiene como función impedir el pasaje entre la primera y la segunda valla) y elevar ambas vallas de tres a seis metros en la mayoría de los tramos. A finales de 2013, después de varios intentos de grupos de subsaharianos para saltar las vallas, el gobierno de Mariano Rajoy decidió recolocar las cuchillas en las vallas de Melilla y añadió una malla “antitrepa” para impedir que introdujeran los dedos en la misma. Además, de estas vallas, esta frontera se refuerza con efectivos de la policía, guardia civil y material antidisturbios<sup>788</sup>. Sin

---

786 Centro de noticias ONU, conclusiones finales dadas a conocer al término del 89º período de sesiones del Comité, que se celebró del 25 de abril al 13 de mayo. Información disponible <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=35067#.WLSObtLhDIU>, consultado 27/02/2017.

787 GALPARSORO, J., “Una nueva ley para el asilo en tiempos de Crisis” en GARCÍA MAHAMUT, R., GALPARSORO, J., Régimen jurídico del derecho de asilo en la Ley 12/2009, cit., p. 122.

788 APDHA, Informe derechos humanos en la frontera sur, cit., pp. 21, 22, 31 y 37.

embargo, no ha logrado disuadir a los inmigrantes que constantemente intentan superar las mismas, sino causar mucho daño a las personas que en su desesperación se arriesgan a intentar saltarlas, sufriendo graves lesiones o incluso perdiendo la vida, ya sea por causa de las cuchillas o las caídas. El 17 de febrero de 2017, entraron a Ceuta aproximadamente 500 inmigrantes la mayoría subsaharianos tras saltar la valla, 25 resultaron con heridas graves<sup>789</sup>.

**La falta de garantías jurídicas en el procedimiento de asilo en España:** El Defensor del Pueblo ha puesto de manifiesto que España vulnera constantemente los derechos de los solicitantes de asilo en el procedimiento, constató la falta de abogado en muchas entrevistas, la primera entrevista no la realiza el instructor sino personal auxiliar que utiliza documentos elaborados por el instructor, en muy pocas ocasiones se realiza una segunda entrevista como determina la ley, el perfil del entrevistador es diferente en cada lugar. Así en los aeropuertos internacionales y en los puestos fronterizos, la entrevista se realiza por funcionarios de policía<sup>790</sup>; en los centros penitenciarios se realiza por personal del propio centro; en Ceuta, las entrevistas de las solicitudes presentadas en territorio están a cargo de un funcionario de la Delegación del Gobierno. Mientras que, en Melilla, las entrevistas de las solicitudes de asilo las realiza un funcionario de la Jefatura Superior de Policía. Estas situaciones llevan a que la calidad de las entrevistas no sea la mejor, cuando muchas de las decisiones se sustentan en la entrevista<sup>791</sup>.

## **8. LAS CONSECUENCIAS DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS DEL ESTADO ESPAÑOL**

Las medidas restrictivas que ha tomado el gobierno español frente a la inmigración, han tenido y tienen unas consecuencias muy graves para las personas perseguidas que deseaban o desean encontrar protección en España, debido a que miles de personas ni siquiera pueden salir de los lugares donde su vida corre peligro o se quedan atrapadas en países de tránsito, otras son devueltas, repatriadas o expulsadas a lugares donde España tiene acuerdos

---

789 “Casi 500 inmigrantes logran saltar la valla de la frontera de Ceuta”, EL MUNDO de 17/02/2017. Información disponible en <http://www.elmundo.es/sociedad/2017/02/17/58a699a2468aeb9f328b4632.html>, consultado 26/02/2017.

790 ACNUR, Recomendación que la policía no debería ser designada como autoridad decisoria y no debería participar en la realización de entrevistas personales y que todas las entrevistas personales sean realizadas por personal de la autoridad decisoria cualificado y formado. ACNUR, “Mejorando los procedimientos de asilo: análisis comparativo y recomendaciones legales y prácticas”, 2010, p. 23.

791 DEFENSOR DEL PUEBLO, Estudio sobre el asilo en España, la protección internacional y los recursos del sistema de acogida, cit., p. 29 y ss.

bilaterales, pero que no respetan los derechos más elementales de los refugiados, ni siquiera cuentan con sistemas de asilo como hemos visto anteriormente.

Miles de personas fallecen en el intento de llegar a España, algunas en la puerta de entrada como es el caso de las personas que mueren intentando saltar la valla de Ceuta y Melilla. En 2005 fallecieron 14 personas, la mayoría por disparos de fuego por las autoridades españolas o marroquíes. En algunos casos es difícil averiguar la autoría, el 29 de septiembre de ese mismo año 5 personas murieron tiroteadas en un intento de salto masivo de la valla en la frontera de Ceuta cerca del Tarajal. España y Marruecos se acusaron mutuamente de que los disparos de fuego fueron realizados desde sus respectivos territorios, finalmente las autoridades marroquíes asumieron la autoría de los disparos. Otros pierden la vida al usar las rutas más peligrosas y no contar con los medios adecuados para hacer el traslado<sup>792</sup>. Entre el 5 y el 15 de marzo de 2006, 165 personas se ahogaron en cinco naufragios frente a las costas mauritanas; el 30 de agosto 120 murieron también en este país, frente a Nuakchot; en octubre y noviembre unos 100 saharauis desaparecieron en varias pateras que se dirigían a Canarias; y el 14 de diciembre 102 personas se ahogaron al encallar su embarcación en la playa senegalesa de Yoff, más 47 jóvenes senegaleses que embarcaron en Cabo Verde con destino a Canarias, pero el cayuco quedó a la deriva y apareció en Barbados, en pleno mar Caribe, con sólo once cadáveres<sup>793</sup>. El 21 de febrero de 2017 encontraron 74 cuerpos sin vida en las costas de Libia que intentaban llegar a Europa por mar<sup>794</sup>.

Estos son simplemente unos pocos ejemplos, pero son miles las personas que fallecen o desaparecen intentando cruzar las fronteras para llegar a un lugar seguro. En 2014 solo en el Mediterráneo perdieron la vida aproximadamente 3.279 y en todo el mundo 5.267, cifras que han seguido incrementándose. En 2015 se estima que 5.700 personas fallecieron en todo el mundo y solo en el mediterráneo 3.700 y para 2016, la pérdida de vidas registradas fue mayor solo en el Mediterráneo fallecieron o están desaparecidas 5.085 y en todo el mundo 7.545<sup>795</sup>.

---

792 APDHA, Informe derechos humanos en la frontera sur, cit., p. 26.

793 CEAR, Informe la situación de los refugiados en España, 2007, p. 38.

794 “Hallados más de 70 cadáveres de migrantes en la costa de Libia”, El País Internacional, de 21 de febrero 2017. Información disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2017/02/21/actualidad/1487676545\\_911443.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2017/02/21/actualidad/1487676545_911443.html), consultado 22/02/2017.

795 Información disponible en <http://missingmigrants.iom.int/latest-global-figures>, consultado 12/01/2017.

A este número tan alto de pérdida de vidas podemos sumar la cantidad de heridos, lesionados, mutilados, detenidos algunos casos en peores condiciones que las personas que han cometido algún delito. La Directiva del Retorno 2008/115 aprobada por el Parlamento Europeo establece una duración de la detención entre 6 meses hasta 18 meses máximo en circunstancias excepcionales. Sin embargo, según distintas ONGs el promedio de la detención en los CETIs es superior al año. La APDHA ha reportado casos de personas que llevan varios años en los CETIs sin que se justifiquen circunstancias excepcionales, así ciudadanos indios llevaban más de cuatro años en el CETI de Ceuta o bangladesíes que llevaban más de cinco años en el CETI de Melilla<sup>796</sup>.

## 9. RECAPITULACIÓN

En este capítulo hemos visto que España después de ser un país expulsor de emigrantes, se convirtió en receptor de inmigrantes. Así para el año 2010 la población extranjera alcanzó los 5.708.940 de personas, siendo Marruecos, Rumanía, Ecuador y Colombia la población más numerosa, sin embargo, las demandas de asilo tuvieron un efecto a la inversa, el número de inmigrantes aumentaba y las solicitudes de asilo disminuían. El número más alto de solicitudes de asilo se presentó en 2001 cuando se registraron 9.490 solicitudes. A partir de esa fecha la tendencia fue a la baja hasta llegar a mínimos como en el año 2012 que solo se presentaron 2.588 solicitudes de protección internacional.

Esta reducción tan significativa en esta primera década de este siglo, estuvo motivada por el endurecimiento de las políticas migratorias que impuso España, como fue la imposición de visados para los colombianos y cubanos, el aumento de las repatriaciones y de los acuerdos de readmisión tanto de los que realizó España como los de la UE, el aumento de los controles migratorios en aguas internacionales y a la vez una mayor interceptación de embarcaciones de inmigrantes que eran devueltos especialmente a Marruecos y Mauritania. En la frontera de Ceuta y Melilla por donde más inmigrantes y refugiados llegan a España ha reforzado las vallas, convirtiéndolas en instrumento disuasorio para los inmigrantes no tanto por su efectividad, sino por su peligrosidad, al haberse incorporado cuchillas, barreras anti trepa y su altura que cada vez es mayor, lo que ha llevado a que un gran número de personas resulten heridas o incluso muertas al caer de la valla.

---

796 APDHA, Informe derechos humanos en la frontera sur, cit., p. 26.

Los conflictos de los últimos años como el de Siria, Mali y Ucrania contribuyeron a aumentar las solicitudes de asilo en España. Así en 2015, 14.600 personas demandaron asilo sin embargo, si tenemos en cuenta el número de refugiados que llegaron a la UE, cifra que superó el millón de personas o el número de refugiados que se encuentran en países como Turquía, con casi 3 millones de refugiados, Líbano con más de un millón y Jordania con más de 600.000, son cifras muy bajas. Además, vimos que de las personas que demandan protección una mínima parte consigue el estatuto de refugiado, la mayoría de las solicitudes son rechazadas. Así en 2015, cuando se presentó el mayor número de solicitudes de asilo, solo se otorgó protección a 1.020 personas, de las cuales a 800 se les concedió protección subsidiaria y a 220 el estatuto de refugiado.

Las distintas organizaciones como CEAR, Amnistía Internacional, APDHA, el Defensor del Pueblo, constantemente ponen de manifiesto que España vulnera los derechos de los inmigrantes y refugiados, restringe el acceso al derecho de asilo, incumple el principio de no devolución y ha cometido tratos inhumanos, entre otras violaciones, con la práctica de las devoluciones en caliente, el hacinamiento y la falta de libertad de circulación en los centros de internamiento, los acuerdos de readmisión y la valla de Ceuta y Melilla, etc. Igualmente, el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial ha manifestado a España su preocupación por las devoluciones, expulsiones que realiza desde Ceuta y Melilla sin cumplir el debido procedimiento.



## **CAPITULO 9**

### **1. VIOLENCIA Y DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA**

En capítulos anteriores hemos visto el número de desplazados forzosos en el mundo y las principales causas que obligan a las personas a huir de su lugar de origen o residencia habitual. También analizamos la situación de los refugiados que llegan a la UE y especialmente los que solicitan el asilo en España. Y ahora analizaremos la situación de violencia desde sus orígenes del conflicto en Colombia y como consecuencia la tasa tan alta de población desplazada forzosamente, en aras de más adelante ver la respuesta de España con las personas perseguidas colombianas. Ya que nuestro trabajo se desarrolla en el ámbito de la sociología jurídica y nuestro objetivo es intentar demostrar si realmente el sistema de protección internacional es efectivo en la práctica, consideramos necesario estudiar la situación de Colombia, la población más afectada/más necesitada de protección.

### **2. LA SITUACIÓN FÍSICA DE COLOMBIA**

Colombia es muy heterogénea en su composición geográfica tiene: zonas selváticas, sabanas, cordilleras y zonas montañosas que han dificultado enormemente la comunicación y la relación entre las regiones. De igual forma hay que tener en cuenta que hay regiones muy apartadas de la capital y de los centros del poder político y con poca presencia del estado.

Se puede decir que la geografía Colombia ha influido en el conflicto armado por un lado ha sido un elemento determinante para el desarrollo de los grupos armados que encontraron en estas zonas un lugar propicio para su formación y especialmente para su desarrollo y por otro lado ha dificultado la gobernabilidad del país, en la medida que en algunas regiones el estado ha perdido el monopolio de la violencia legítima quedando la población civil bajo el monopolio de la violencia ilegítima que imponen los grupos armados al margen de la ley.

### **3. ORÍGENES DE LA VIOLENCIA EN COLOMBIA**

Mientras el mundo reflexionaba sobre las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial y se planteaba la creación de instrumentos universales que protegieran los derechos humanos a nivel internacional. En Colombia se estaba germinando uno de los conflictos armados que

nadie imaginaba en esos momentos que iba ser tan grave por su crueldad, complejidad y duración en el tiempo.

El conflicto armado que vive Colombia es de naturaleza política e ideológica, este surgió a mediados del siglo XX por la terrible violencia que se generó en el centro geográfico y político, pero se extendió a las zonas rurales<sup>797</sup>. Concretamente se inició en el año 1946 por la confrontación entre los dos partidos mayoritarios (liberales-conservadores) que luchaban por el control del estado. En 1948 es asesinado el líder de la oposición Jorge Eliecer Gaitán y se produce el estallido de la violencia en Bogotá y otras ciudades, que no derroca al gobierno, pero se desencadena la violencia campesina en dos “márgenes cercanos”: i) En los llanos orientales, donde la guerrilla es más disciplinadamente liberal, y ii) en la zona andina, especialmente en la región cafetera (Tolima grande, Viejo Caldas)<sup>798</sup>.

A partir de estos acontecimientos se produjo un derrumbe o colapso del estado, lo que llevo a un gobierno militar a través de un golpe de estado en 1953. Este gobierno militar promueve una tregua momentánea en las hostilidades, tras el compromiso de detener los enfrentamientos y conceder amnistía a aquellos que desistieran de la lucha armada. Sin embargo, hubo quienes se rehusaron a entregar las armas, lo que lleva a una nueva etapa de hostigamiento militar, miles de personas campesinas fueron asesinadas y medianos propietarios fueron expropiados y expulsados<sup>799</sup>. No obstante, los poderes económicos no sufrieron ningún menoscabo en sus intereses, al contrario, se concentró aún más la propiedad de las tierras y aumentaron las exportaciones de café y, con el apoyo de estos, las élites políticas decidieron reestructurar el estado y repartirse el gobierno para supuestamente no volver a combatir y acabar con el conflicto político del momento.

Surge así el Frente Nacional en 1957, un pacto bipartidista que implantaba el sistema de alternancia entre los partidos (liberal y conservador) del que excluyeron toda otra opción, oposición o disidencia política y cualquier otra posibilidad de reforma o transformación social. Con este pacto se buscaba una solución al conflicto político que se había originado varios años atrás, pese a este acuerdo se generó una serie de problemas que no permitió los

---

797 CELIS SANCHEZ, R., AIERDI URRIZA, X., “¿Migración o desplazamiento forzado?, las causas de los movimientos de población a debate”, cuadernos Deusto de derechos humanos núm. 81, Universidad de Deusto, Bilbao, 2015, p. 33.

798 GÓMEZ BUENDÍA, H. (Director), Informe nacional de desarrollo humano Colombia, El conflicto, callejón con salida, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Editorial el Malpensante, 2003, p. 22.

799 SÁNCHEZ, F., Conflicto, violencia y actividad criminal en Colombia: un análisis espacial, CEDE, 2003, p. 4. Información disponible en <https://core.ac.uk/download/files/153/6517007.pdf>, consultado 01/08/2011.



objetivos deseados como: el clientelismo, la sensación de bloqueo político y la falta de proyectos de gobierno. Además, no fue posible desmovilizar en su totalidad a los grupos campesinos que se habían formado años atrás, debido a que la lucha social campesina se había reforzado con las organizaciones campesinas e indígenas que desde los años 20 venían actuando en regiones de Cundinamarca y Tolima. Otros campesinos se unieron al Partido Comunista (creado en 1930) y se radicalizaron en algunas regiones<sup>800</sup>. En 1955 el Ejército atacó brutalmente a la población de Villarrica (Tolima) y causó el desplazamiento de colonos armados a Marquetalia, Riochiquito, El Pato, Guayabero, el Duda y el Ariari, en respuesta a este ataque se crearon las llamadas “repúblicas independientes”<sup>801</sup>.

### **3.1. El origen de las guerrillas y otros grupos armados**

El origen de los grupos armados ilegales está asentado en la violencia generada por la política, las desigualdades sociales y el despojo de las tierras a los campesinos. Todas estas circunstancias fueron un campo abonado para las generaciones que habían nacido a partir de los años cuarenta en los cuales comenzó a germinar la semilla de las ideas revolucionarias de la época, y a la que lentamente se iban uniendo las autodefensas, las juventudes universitarias y algunos sectores obreros e intelectuales. Estos grupos se vieron reforzados con las revoluciones de otros países y el triunfo en Cuba de la revolución. La opresión y el autoritarismo del estado precipitaron entre 1959 y 1967 la formación de focos de guerrilleros y de adelantar insurrecciones a partir de pequeños núcleos de campesinos<sup>802</sup>. Seguidamente vamos a ver los principales grupos armados al margen de la ley:

**Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC):** Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia son de origen campesino y surgió por el incumplimiento del estado con la población campesina y los ataques del ejército a los movimientos campesinos que luchaban por reivindicar sus derechos. En 1964 se llevó a cabo en la república independiente de Marquetalia uno de los ataques más violentos por parte de los militares apoyados por Estados Unidos, con el objetivo de eliminar las autodefensas campesinas, sin embargo, este ataque no hizo sino reforzar a las autodefensas campesinas que

---

800 CADAVID, E., Historia de la Guerrilla en Colombia, 2010, Vol. 7. p. 2. Información disponible en <http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/HGC.pdf>, consultado 27/07/2016.

801 GÓMEZ BUENDÍA, H. (Director), Informe nacional de desarrollo humano Colombia, El conflicto, callejón con salida, cit., p. 25.

802 ARISTIZABAL GARCIA J., Metamorfosis guerra, estado, y globalización en Colombia, Ediciones desde abajo, Bogotá, D.C., Colombia, 2007.

ese mismo año se proclamaron ejército revolucionario denominado “el Bloque sur”, y en 1966 pasa a llamarse Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y en 1982, se declararon “Ejército Popular”<sup>803</sup>.

En la década de los 60 esta organización contaba con apenas 48 hombres, pero a partir de los 80 con las nuevas estrategias de ingresos presentaron un crecimiento importante y en el 2002 contaban ya con 17.000 miembros, 108 frentes<sup>804</sup>, 29 columnas<sup>805</sup> y un bloque móvil<sup>806</sup>. Este crecimiento de la guerrilla duro hasta la presidencia de Uribe que implementó los ataques a la guerrilla y entre las bajas, las deserciones, la imposibilidad de renovar con facilidad los cuadros de mando y combate llevaron a que en 2010 se redujera a aproximadamente 8.500 miembros<sup>807</sup>.

En el transcurso de este trabajo se iniciaron negociaciones para la desmovilización de este grupo armado. El 23 de junio de 2016 se firmó un primer acuerdo después de cuatro años de negociaciones entre el gobierno de Juan Manuel Santos y el comandante Jorge Londoño “Timochenko” de las FARC que busca el cese al fuego bilateral y definitivo, crear garantías de seguridad para este grupo armado ilegal una vez desmovilizados<sup>808</sup>.

**El Ejército de Liberación Nacional (ELN):** El Ejército de Liberación Nacional no nace como autodefensa campesina, sino como una guerrilla decididamente revolucionaria. En 1964, inspirados en Cuba y en las teorías del Che, un grupo de activistas procedente del partido comunista, de la izquierda liberal, de la teología de liberación y del sindicalismo, crean un “foco” guerrillero en la zona rural de Santander. Pese a pugnas internas y ejecuciones sumarias, este grupo armado logra asentarse y en 1965 se refuerza con el ingreso

---

803 DUNCAN, G., “Historia de una subordinación. ¿Cómo los guerreros sometieron a los narcotraficantes?”, en desarrollo: perspectivas y dimensiones Aportes interdisciplinarios, 2006, p. 438. Disponible en

[http://cider.uniandes.edu.co/@publicaciones/documentos/el%20desarrollo\\_web.pdf#page=493](http://cider.uniandes.edu.co/@publicaciones/documentos/el%20desarrollo_web.pdf#page=493), consultado, 22/07/2016.

804 Un frente está integrado por más de una columna.

805 Cada columna móvil está formada por 110 miembros.

806 Un bloque está conformado por más de 5 frentes.

807 CADAVID, E., “Historia de la Guerrilla en Colombia”, 2010, Vol. 7. p. 4. Información disponible en <http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/HGC.pdf>, consultado 27/07/2016.

808 URREGO, R., “El día en que las FARC decidieron dejar las armas”, Revista Semana, 26/06/2016. información disponible <http://www.semana.com/nacion/articulo/proceso-de-paz-y-cese-al-fuego-el-dia-clave-para-gobierno-y-farc/479021>, consultado 04/08/2016.

del padre Camilo Torres que en torno a sus tesis agrupa estudiantes, sindicalistas radicalizados y sectores urbanos marginados<sup>809</sup>.

En los 70, por la presión militar y las necesidades de financiación llevan a este grupo guerrillero a concentrarse en las zonas de bonanza (el petróleo del Magdalena medio, Norte de Santander, Arauca y Casanare; el banano de Urabá; el oro del oriente antioqueño y sur de Bolívar).

**El Ejército Popular de Liberación (EPL):** La guerrilla denominada Ejército Popular de Liberación nació en 1967, cuando el Pleno del partido comunista marxista-leninista ordenó el traslado de los cuadros directivos al campo. El EPL de línea china logró penetrar en el movimiento campesino y tuvo presencia significativa en regiones de Córdoba y Urabá, se desmovilizó en 1991.

**El Movimiento 19 de abril, (M-19):** El movimiento M-19 nació en 1970 a raíz de la dudosa derrota electoral del general Rojas, cuadros de la izquierda tradicional se sumaron a activistas de la Alianza Nacional Popular (Anapo) para “recuperar el poder” por las armas. Más que acciones militares, el M-19 se especializó en golpes de opinión, pero no prosperó; primero por la persecución del ejército; segundo, porque chocó con el poderoso cartel de Medellín y, tercero, porque los dirigentes percibieron que tenían apoyo de la opinión pública y era una excelente oportunidad política, siempre que renunciaran a la violencia. Todas estas situaciones los llevaron a desmovilizarse en 1990<sup>810</sup>.

También se han formado otros grupos guerrilleros que han tenido menos miembros, pero que han contribuido a aumentar el conflicto armado: el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), el Ejército Revolucionario Guevarista (ERG).

En sus inicios, la forma de financiación de las guerrillas colombianas principalmente era mediante: ataques militares, asaltos bancarios, apoyos voluntarios de los campesinos y una que otra vacuna o robo a ganaderos o campesinos ricos, pero a partir de los 80 comenzó a financiarse del secuestro, el narcotráfico, la extorsión generalizada. Además, incursionó en los

---

809 GÓMEZ BUENDÍA, H. (Director), Informe nacional de desarrollo humano Colombia, El conflicto, callejón con salida, cit., p. 25. Información disponible en [http://hdr.undp.org/sites/default/files/colombia\\_2003\\_sp.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/colombia_2003_sp.pdf), consultado 11/07/2016.

810 AGUILERA PEÑA, M., et al., “La memoria y los héroes guerrilleros”. Análisis Político, 2003, no 49, pp. 7-8. Información disponible en [http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/13564/original/memoria\\_y\\_los\\_heroes\\_guerrilleros.pdf](http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/13564/original/memoria_y_los_heroes_guerrilleros.pdf), consultado 29/07/2016.

sectores del petróleo, el carbón, el oro, la coca y la amapola, con lo cual ha logrado articular estrategias financieras supremamente exitosas y se convirtió en una organización solvente<sup>811</sup>.

**Los paramilitares o autodefensas:** Los paramilitares o autodefensas de Colombia es otro grupo armado ilegal que surge como un sistema de seguridad local privada, tiene sus antecedentes en "la ley del llano", los "chulavitas" o los llamados "pájaros" de la década de los cincuenta. Para otros autores los paramilitares tienen su fundamento en el Decreto Legislativo 3398 de 1965, que fue convertido en legislación permanente por la Ley 48 de 1968, que establecía la conformación de grupos de autodefensa para la seguridad privada<sup>812</sup>. En los años ochenta terratenientes y ganaderos que se veían acosados por las guerrillas, deciden formar grupos de paramilitares para hacer limpieza de guerrilleros en el Magdalena medio, y su ejemplo es seguido por propietarios de Córdoba, Urabá y la Orinoquia<sup>813</sup>, sea cual sea el origen lo que no se puede desconocer es su carácter violento contra el eslabón más débil de la cadena de sus enemigos. La población civil se convirtió en un objetivo para debilitar a su enemigo, especialmente los campesinos catalogados de supuestos colaboradores y auxiliares para justificar su barbarie<sup>814</sup>.

Además, muchos de los actos violentos que cometieron los paramilitares fueron en connivencia con las fuerzas armadas, existían pruebas que mantenían estrechos lazos con una serie de unidades militares colombianas y que los territorios de donde se expulsaron a la FARC por las fuerzas armadas colombianas, estaban bajo el control de grupos paramilitares, que continuaban realizando ataques indiscriminados contra la población civil aun después de su desmovilización<sup>815</sup>.

Los paramilitares se desmovilizaron en el 2003 en el gobierno de Álvaro Uribe, más de 30.000 personas entregaron las armas, aunque existen pruebas contundentes de que muchas

---

811 RANGEL SUÁREZ, A., "Colombia: la guerra irregular en el fin de siglo". Análisis Político, 1996, p. 29. Información disponible en <http://www.acuedi.org/ddata/621.pdf>, consultado 01/08/2016.

812 PEÑA JARAMILLO, D., "La relación del Estado colombiano con el fenómeno paramilitar: por el esclarecimiento histórico". Análisis político, 2005, vol. 18, no 53, p. 58-76.

813 GÓMEZ BUENDÍA, H. (Director), Informe nacional de desarrollo humano Colombia, El conflicto, callejón con salida, cit., p. 26.

814 CUBIDES, F., Los paramilitares y su estrategia. Reconocer la guerra para construir la paz, 1999, pp. 12,151-99. Información disponible <http://fcubides.tripod.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/estrategiapa.pdf>, consultado 15/09/2016.

815 HUMAN RIGHTS WATCH, Informe Colombia, 2005. Disponible en red [http://pantheon.hrw.org/legacy/spanish/inf\\_anual/2005/ColombiaSP.pdf](http://pantheon.hrw.org/legacy/spanish/inf_anual/2005/ColombiaSP.pdf), consultado 20/09/2016.

de estas personas no eran paramilitares y que parte de estos grupos continúan activos bajo distintos nombres. El gobierno les llama bandas criminales, (en adelante BACRIM)<sup>816</sup>.

En conclusión, todos los actores armados ilegales se han extendido por todo el territorio nacional aumentando la violación de los derechos humanos por la disputa del poder o el territorio. Así, para el año 2011 las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), tenían presencia en 247 municipios y realizaron 1.500 ataques a la fuerza pública con un resultado de 2.235 bajas entre heridos y muertos. Por su parte el Ejército de Liberación nacional (ELN), ejercía sus operaciones en 65 municipios y las Bandas Criminales (BACRIM)<sup>817</sup> en 2010 estaban presentes en 360 municipios, cifra que aumentó, a 406 municipios para el año 2011<sup>818</sup>.

### 3.2. Los diferentes actores que actúan en Colombia

Como se puede observar en el conflicto armado colombiano confluyen una variedad de actores e intereses. Además, de los grupos guerrilleros y los paramilitares, tenemos que tener en cuenta otros actores que han contribuido a aumentar la violencia. A grandes rasgos estos actores se pueden clasificar en dos:

- **Los actores internos:** Gobierno, Partidos Políticos, Grupos Guerrilleros, Paramilitares, Ejército, Narcotráfico, Bandoleros, Élite locales y Empresas.
- **Los actores externos:** Estados Unidos (Plan Colombia), Empresas multinacionales.

En algunas regiones de Colombia y especialmente en las regiones estratégicas por su riqueza o posición geográfica tienen presencia varios de estos actores, pero ninguno ha podido obtener el poder total, permaneciendo la disputa permanente entre los grupos armados que sin excepción han usado el terror para mantener la lealtad de la población civil. Estas regiones han quedado sin un sistema fijo de referencia institucional, expuestas siempre a las represalias de la contraparte, ya que en estas regiones los aparatos del estado se mueven como otro actor local más, entremezclándose de manera difusa con los poderes de hecho que se han

---

816 Human Rights Watch, Informe mundial 2011. Información disponible en

<https://www.hrw.org/es/world-report/2012/country-chapters/259682>, consultado 04/08/2016.

817 Bacrim, es el nombre que el estado le ha dado a los grupos emergentes de auto defensas que no se acogieron al plan de justicia y paz y que siguen delinquiendo de manera organizada.

818 VIDAL, R, et al., Desplazamiento forzado y construcción de paz en Colombia 2011-2012: Los desafíos de la participación de los desplazados y la sociedad civil en las negociaciones de paz y en la construcción de la paz, Antropos, 2011-2013, pp. 25-43.

construido en ellas. El conflicto armado colombiano se caracteriza por ser una “guerra por tercero interpuesto”, donde los adversarios no se enfrentan directamente entre sí, sino que golpean a las bases sociales, reales o supuestas, del enemigo. En este sentido atacar a la población civil es para los actores armados, una forma de debilitar al adversario<sup>819</sup>.

#### **4. FORMAS DE MANIFESTARSE LA VIOLENCIA EN COLOMBIA**

Según OMS, la violencia tiene diferentes formas de manifestarse y la define como “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”.

La violencia en Colombia se ha manifestado de tantas maneras que difícilmente podríamos realizar una lista, debido a los diferentes factores: las condiciones físicas de Colombia, la implicación de varios actores (legales-ilegales), la impunidad del estado y la prolongación del conflicto en el tiempo. Desde el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán el 9 de abril de 1948, que estalló la violencia hasta la actualidad en Colombia habido crisis de los derechos humanos<sup>820</sup> por la tasa de criminalidad tan alta, la forma sistemática y masiva de atacar a la población civil. Lo que al final se traduce en graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en contra de la población civil<sup>821</sup>. En conclusión, esta violencia no es sino la pérdida del monopolio de la violencia física legítima por parte del estado y como consecuencia el individuo ha interiorizado la violencia como parte de su vida y se ha extendido al conjunto de la sociedad colombiana<sup>822</sup>.

Los actores involucrados en el conflicto han usado diferentes formas delictivas para aterrorizar la población civil como las extorsiones, las masacres, los asesinatos selectivos, las desapariciones forzadas, las amenazas, las torturas, los secuestros, la toma de rehenes y la violencia sexual. Sin embargo, como el objetivo de este capítulo no es profundizar en la complejidad del conflicto armado, sino reflejar la necesidad de protección que tienen millones de perseguidos colombianos, brevemente analizaremos algunas de las prácticas habituales que

---

819 BELLO, M. N. (Coordinadora), Informe general ¡ Basta YA! memorias de guerra y dignidad. Centro de memoria histórica, Imprenta Nacional, Bogotá, 2013, p. 37.

820 SALDARRIAGA, J. H., “Los defensores de derechos humanos en Colombia son defensores de la vida y buscadores de paz” en CAMPS MIRABET, N., El derecho internacional ante las migraciones forzadas, refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios, cit., p. 75.

821 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Informe extracto anual, 2005, p. 6.

822 ELIAS, N., cit., pp. 542-543.

se han llevado a cabo en el conflicto armado colombiano para generar terror en la población civil. Datos que nos permitirán entender porque Colombia por varios años ha registrado el mayor número de desplazados forzosos internos.

**El Homicidio:** El homicidio es uno de los delitos más graves y reprochables, sin embargo, en las sociedades como la colombiana donde se debilitó el monopolio de la violencia legítima y reina la inseguridad, el homicidio se ha convertido en una práctica habitual desde los orígenes del conflicto. Es difícil determinar los datos de los homicidios perpetrados en el conflicto, dado que la práctica del estado ha sido el anonimato y el no reconocimiento de las víctimas como consecuencia de la violencia generada por el conflicto. En los inicios de la violencia entre 1948 y 1958, se estima que más 200.000 personas campesinas fueron asesinadas con el objetivo de quitarles las tierras<sup>823</sup>.

En 1986 coincidiendo con el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), se acentuó la violencia para la oposición política y para los que tenían diferentes posturas. Se inicia el exterminio del partido político la Unión Patriótica en adelante (UP); 2.500 de sus militantes fueron asesinados. Las investigaciones sobre el terreno demostraron que en estos crímenes participaron miembros del ejército nacional<sup>824</sup>.

Pero esta forma de violar los derechos humanos en Colombia no es cosa del siglo pasado, las cifras demuestran que el homicidio es continuo, entre el año 2000 y 2011 se registraron 185.441<sup>825</sup> homicidios. Estas cifras se incrementaron por el aumento de la violencia entre los años 1999 y 2002 debido a una serie de fenómenos que se desarrollaron paralelamente como fue la confrontación armada entre los Grupos Armados Ilegales (GAI) y la Fuerza Pública, y la lucha por el control territorial entre los grupos guerrilleros y los grupos de autodefensas ilegales<sup>826</sup>.

---

823 MONDRAGON, H., "Plan Colombia: Gasolina al fuego" en ALCÁNTARA SÁEZ M., IBEAS MIGUEL, J. M., Colombia ante los retos del siglo XXI desarrollo, democracia y paz, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2001, p. 169-170.

824 ANDREU, F., "Derechos humanos en Colombia: Tres décadas de violaciones e impunidad" en ALCÁNTARA SÁEZ M., IBEAS MIGUEL, J. M., Colombia ante los retos del siglo XXI desarrollo, democracia y paz, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2001, p. 250-254.

825 RICAURTE VILLOTA, A. I., Comportamiento del homicidio. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Bogotá Colombia, 2011, p. 70.

826 Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Boletín de Resultados en Seguridad Democrática N° 2, 2008, p. 15. Información disponible en [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Boletin\\_de\\_Seguridad\\_II.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Boletin_de_Seguridad_II.pdf), consultado 14/04/2016.

Solamente en el año 2000 el Instituto Nacional de Medicina Legal registró 25.681 homicidios y la Policía Nacional en el mismo período reportó la suma de 26.540 homicidios, es decir, 859 homicidios más que el Instituto Nacional de Medicina<sup>827</sup>. Cifras que no coinciden pero que tienen su explicación: la Policía hace presencia en los lugares más apartados y rurales donde la tasa de homicidios es bastante alta<sup>828</sup>, pero el número más alto de homicidios se presentó en el 2002 con 28.837 casos, representado en una tasa de 66 homicidios por cada 100 mil habitantes y para el año 2012 fue de 20.923 homicidios. Según la OMS, el número de homicidios registrados en Colombia es muy preocupante. Si comparamos esta cifra para el mismo año con España es abismal cuando solo se registraron 394 homicidios<sup>829</sup>.

El informe ¡Basta ya! realizado por el Grupo de Memoria Histórica en adelante (GMH) calculó que entre 1958 y 2012 el conflicto armado ha ocasionado la muerte de por lo menos 220.000 personas. De estas muertes el 81,5 % correspondía a civiles y el 18,5 % a combatientes; es decir, que aproximadamente ocho de cada diez muertos eran civiles. Una de las prácticas habituales que ha aumentado el número de muertes en este conflicto han sido las masacres<sup>830</sup> perpetradas por los actores armados casi siempre por represalias o por imponer el terror en un determinado territorio. Entre 1980 y 2012 se llevaron a cabo 1.982 masacres<sup>831</sup>.

**La desaparición forzosa una práctica habitual:** La Constitución Política de Colombia garantiza que nadie será sometido a desaparición forzada (artículo 12), además, en 2005 Colombia ratificó la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de

---

827 Esta diferencia es comprensible ya que todos los homicidios no son conocidos por medicina legal, en las regiones apartadas no hay Instituto de Medicina Legal en muchos casos no existe ni policía. Información disponible en

<http://www.medicinalegal.gov.co/images/stories/root/FORENSIS/2000/Homicidios.pdf>, p. 25, consultado 10/01/2012.

828 Información disponible en

<http://www.medicinalegal.gov.co/images/stories/root/FORENSIS/2010/HOMICIDIO.pdf>, consulta 15/08/2011.

829 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, Informe de violencia 2012. Información disponible en

<http://apps.who.int/gho/data/view.main.VIOLENCEHOMICIDEv>, consultado 20/05/2015.

830 El Grupo de trabajo de Memoria Historia define la masacre como el homicidio intencional de cuatro o más personas en estado de indefensión y en iguales circunstancias de modo, tiempo y lugar, y que se distingue por la exposición pública de la violencia. Es perpetrada en presencia de otros o se visibiliza ante otros como espectáculo de horror. Es producto del encuentro brutal entre el poder absoluto del victimario y la impotencia total de la víctima.

831 BELLO, M. N. (Coordinadora), Informe general ¡Basta YA! memorias de guerra y dignidad, Centro de memoria histórica, cit., p. 31 y ss.



Personas<sup>832</sup>, pero a lo largo del conflicto armado la desaparición forzosa se convirtió en una práctica habitual generalizada y sistemática ejercida por todos los actores legales e ilegales.

No existe datos exactos sobre la desaparición forzosa, las distintas entidades que llevan registro de desaparecidos varían bastante en el número, así la Fiscalía General de la Nación cuenta con 19.973 desapariciones registradas para el periodo de 1991 al 31 de octubre de 2008; el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses reportó 13.565 personas entre 1999 y 2006, el Registro Nacional de Desaparecidos reportó, hasta noviembre del 2011, 50.891 casos, de los cuales se presume que 16.907 corresponden a desapariciones forzadas y el Registro Único de Víctimas (RUV) reportó 25.007 desaparecidos forzosamente como producto del conflicto armado<sup>833</sup>.

**El uso de minas antipersonales:** En septiembre de 2000, Colombia ratificó la Convención de Ottawa de 1997, que prohíbe la fabricación, el almacenamiento y el uso de minas antipersonal. No obstante, esta Convención no se ha cumplido por los actores armados que han minado varias regiones de Colombia, siendo la población campesina la más afectada. Durante 2005 se incrementó, de manera alarmante, el número de víctimas por este tipo de armas. Según el Observatorio de Minas de la Vicepresidencia de la República de Colombia, se registraron 1.018 víctimas, de éstas, 738 resultaron heridas y 280 perdieron la vida. Se observa un incremento del 18,46 % con relación a 2004, cuando la cifra de víctimas fue de 874 personas. Antioquia fue el departamento que registró el mayor número de casos para este año<sup>834</sup>.

**Las restricciones de movilidad en las zonas rurales:** Una de las prácticas habituales por los grupos armados al margen de la ley es la restricción de la movilidad y las denominadas zonas invisibles, prácticas que vulneran derechos elementales como: el acceso a los alimentos, la educación de los menores, la salud y servicios básicos. La situación socioeconómica de estas zonas se resiente con estas prohibiciones, se reduce las posibilidades para los pobladores de comercializar sus productos y, paralelamente, se incrementa el costo de los víveres. En algunas zonas se prohíbe el acceso a los servicios básicos de salud y a los medicamentos, ya sea porque los pobladores no pueden salir o entrar a determinadas regiones o en otros casos porque a los equipos médicos no se les permite el acceso a estas zonas por

---

832 El 12 de abril de 2005 Colombia ratificó la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

833 BELLO, M. N. (Coordinadora), Informe general ¡ Basta YA!, cit., p. 58.

834 COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (CICR), Informe anual Colombia, 2005, pp. 28-30.

razones de seguridad. También se ve afectado el acceso a la educación. Los niños no pueden ir de una vereda a otra para llegar hasta la escuela y, en muchas ocasiones, los maestros son amenazados y desplazados.

## **5. PRACTICAS HABITUALES DEL ESTADO COLOMBIANO EN EL CONFLICTO ARMADO**

Algunos autores han afirmado que en Colombia hay “Terrorismo de Estado”, por el ejercicio criminal y arbitrario de los poderes del estado, ha cometido los crímenes más crueles mediante la eliminación sistemática de los opositores, criminalización de amplios sectores de la población, practica masiva del asesinato político y de la desaparición del adversario, generalización de la tortura, poderes exorbitantes de los cuerpos de seguridad, legislación de excepción, entre otros delitos<sup>835</sup>.

**La opresión del estado:** Una de las estrategias del estado desde tiempos históricos ha sido desestabilizar el país y la estructura organizativa del pueblo, suprimir físicamente al opositor con allanamientos, detenciones y enjuiciamientos penales arbitrarios, agresiones a los derechos humanos de sindicalistas, trabajadores, partidos políticos, defensores de derechos humanos, organizaciones comunitarias y periodistas. Prácticas que son explicadas como una necesidad para mantener el orden público, pero en realidad están dirigidas a golpear sistemáticamente las formas organizativas de resistencia popular<sup>836</sup>.

Las agresiones a los defensores de derechos humanos han sido y son constantes. Así, el 4 de julio de 1990 fue detenido y desaparecido en Bogotá el abogado Alirio de Jesús Pedraza Becerra, miembro del Comité de Solidaridad con los presos políticos, las fuerzas armadas siempre lo consideraron enemigo, su casa fue allanada en varias ocasiones por el ejército, igual suerte corrió el abogado Francisco Javier Barriga Vergel perteneciente al mismo comité, y así un gran número de personas pertenecientes a organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos se han visto gravemente afectadas. El 9 de agosto de 1994 asesinaron a Manuel Cepeda Vargas político y fundador del comité permanente por la defensa de los derechos humanos, estos asesinatos fueron realizados por paramilitares, así como los 9 miembros asesinados del comité regional de derechos humanos con sede en

---

835 SALDARRIAGA, J. H., “Los defensores de derechos humanos en Colombia son defensores de la vida y buscadores de paz” en CAMPS MIRABET, N., El derecho internacional ante las migraciones forzadas, refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios, cit., p. 71 y ss.

836 Ibid., pp. 72-73.

Barrancabermeja que, además, se demostró la complicidad de la red 07 de inteligencia de la Armada Nacional con sede en Barrancabermeja, y la dirección de inteligencia, con sede en Bogotá<sup>837</sup>.

**Los nexos entre las autoridades del estado y los paramilitares:** Es importante destacar que desde la aparición de los paramilitares en la década de los 80 se ha relacionado los crímenes de los paramilitares con agentes del estado (fuerzas armadas, políticos). En algunos casos estos grupos han actuado en connivencia con los agentes del estado o con su consentimiento. En 2006 se desató el escándalo de la “parapolítica”, se ha investigado a más de 120 ex miembros del Congreso, y más de 55 miembros y ex miembros del Congreso han sido condenados por sus nexos con paramilitares. En agosto de 2013, la Corte Suprema dispuso el arresto de Luis Alfredo Ramos, presidente del Senado en el período 2002-2003, gobernador de Antioquia en el periodo de 2008 a 2011 y aspirante a las elecciones presidenciales de 2014<sup>838</sup>.

Human Rights Watch (HRW) ha señalado con preocupación la complejidad de la situación en Colombia, sobre todo en relación con los vínculos entre la política y los grupos paramilitares. De acuerdo con los informes de HRW, en febrero de 2011, el ex Senador Mario Uribe, quien también fue anteriormente presidente del Congreso colombiano y primo segundo del ex Presidente Uribe, fue condenado por mantener vínculos con paramilitares. Si bien numerosos paramilitares desmovilizados también han declarado que tenían extensos vínculos de colaboración con políticos locales, altos oficiales de las fuerzas armadas y empresarios, las investigaciones impulsadas por la Fiscalía General de la Nación respecto de estas personas han progresado lentamente<sup>839</sup>.

**La impunidad:** La impunidad que reina en Colombia es muy alta, especialmente para los altos cargos del gobierno y las fuerzas armadas, un buen ejemplo es el caso del General Quiñonez Cárdenas, implicado en el asesinato de aproximadamente 57 sindicalistas, activistas de derechos humanos y agentes comunitarios entre 1991-1992, cuando era director de la red de inteligencia número 7, con base en Barrancabermeja, a pesar de las pruebas sólidas, fue

---

837 Ibid., p. 77.

838 HUMAN RIGHTS WATCH, Informe mundial, 2014. Información disponible en <http://www.hrw.org/es/world-report/2015/country-chapters/122015>, consultado 27/07/2016.

839 HUMAN RIGHTS WATCH, Informe mundial, 2011. Información disponible en <https://www.hrw.org/es/world-report/2012/country-chapters/259682>, consultado 04/08/2016.

ascendido a comandante de la Brigada de infantería de la Marina número 1. La procuraduría inicio el 6 de julio de 2001, investigaciones oficiales para determinar si Quiñonez y otros cinco miembros de las fuerzas de seguridad eran responsables de no tomar medidas para evitar la matanza, perpetrada por paramilitares de 26 personas en Chengue (departamento de Sucre) en 2001, sin embargo, a pesar de la investigación abierta para ese mismo año Quiñonez fue ascendido a vicerrector de la Escuela Superior de guerra de Colombia. En 2002 fue citado a interrogatorio por la matanza de Chengue, pocos días después se anunció su nombramiento para un cargo diplomático en la embajada de Colombia en Israel. A pesar de que la procuraduría confirmaba que iba a presentar cargos contra Quiñonez por la implicación en la Matanza de Chengue, el 4 de octubre de 2002, el gobierno en vez de apartarlo de las fuerzas armadas lo condecoró con la orden de Boyacá<sup>840</sup>.

**Las redes de inteligencia otra forma de impunidad:** Para algunos autores, la creación de redes de inteligencia por parte del estado colombiano sirvieron para aumentar la actividad criminal de los miembros de las fuerzas armadas, estas redes realizaban el trabajo criminal, quedando sus autores intelectuales amparados por el fuero militar y legitimados por la justicia penal militar, además no existía ningún control por parte de la procuraduría o defensoría del pueblo para estas organizaciones, por el contrario contaban con el aval de la política de terror del estado, esto se ve reflejado en la forma clandestina de sus miembros, la contratación de sicarios encubiertos bajo seudónimos, el uso de seudónimos por parte de miembros activos de las fuerzas armadas (el coronel Rodrigo Quiñonez Cárdenas era conocido en el ámbito de la inteligencia con los seudónimos de "Romario Quincy Carbonel", "Gerente General" o "Aníbal Smith")<sup>841</sup>, el montaje de empresas fachadas que les facilitaba la acción criminal, son parte del arsenal de tretas que usa el estado para llevar a cabo la guerra sucia<sup>842</sup>.

**Los crímenes del estado colombiano, los inocentes:** Uno de los crímenes más horribles han sido las ejecuciones de civiles cometidas por el Ejército colombiano denominados “falsos positivos”, miembros del Ejército asesinaban a civiles y luego informaban que se trataba de combatientes muertos en enfrentamientos, supuestamente

---

840 SالدARRIAGA, J. H., «Los defensores de derechos humanos en Colombia son defensores de la vida y buscadores de paz», cit., pp. 81-82. “Por masacre, absuelven al general R. QUIÑÓNEZ”, El Tiempo 28 de diciembre de 2004. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1565575>, consultado 14/06/2016.

841 Información disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/libros/redes/2.html>, consultado 20/03/2017.

842 Ibid., p. 73.

realizaban estos asesinatos como respuesta a las presiones que recibieron de sus superiores para demostrar resultados<sup>843</sup>.

Estas ejecuciones se llevaron a cabo especialmente entre 2004 y 2008, en el Gobierno de Uribe, pero no existe un registro de datos estadísticos que clasifique a los casos de “falsos positivos” como una categoría específica de delitos, distinta de otros tipos de ejecuciones ilegales. No obstante, hasta junio de 2013, se había asignado a la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía la investigación de 2.278 casos de presuntas ejecuciones ilegales perpetradas por agentes del estado que afectaban a casi 4.000 víctimas, y se había obtenido sentencias en 189 casos. Las condenas alcanzaron a 605 miembros del Ejército, de los cuales 91 eran oficiales (en su mayoría de grados inferiores). Más de 40 coroneles y tenientes coroneles del Ejército estaban siendo investigados, pero solamente cuatro habían sido condenados a 2013<sup>844</sup>.

En medio de toda esta violencia generada por los actores legales e ilegales, se encuentra la población civil que no le ha quedado otra opción sino abandonar sus hogares, como veremos a continuación.

## **6. EL DESPLAZAMIENTO FORZOSO INTERNO**

El desplazamiento forzado interno en Colombia no es un problema estructural relacionado con la pobreza o la vulnerabilidad de la población civil, sino que es un problema asociado al conflicto armado<sup>845</sup>. Todos los actores armados han utilizado una dinámica perversa de apropiación y de control territorial con fines tanto estratégico-militar como económico. En 2008 se realizó la segunda Encuesta Nacional de Verificación de la situación de la población desplazada, de los encuestados el 52.2 % manifestó el despojo de sus tierras o que fueron obligados a dejar abandonadas sus tierras, por otro lado, los departamentos que registraron el mayor número de desplazamiento forzado también fueron los que presentaron mayor concentración de la tierra en manos de terratenientes, narcotraficantes, paramilitares, situaciones que demuestra que gran parte del desplazamiento forzado está relacionado por la

---

843 Información disponible en <http://www.hrw.org/es/world-report-2012/colombia>, consulta de 7/5/2012.

844 HUMAN RIGHTS WATCH, Informe de enero 2014, p. 4. Información disponible en <http://www.hrw.org/es/world-report/2015/country-chapters/122015>., consultado 20/4/2016.

845 CHURRUCA, C., MEERTENS, D., La prevención del desplazamiento y la protección de los desplazados en Colombia en CHURRUCA, C., MEERTENS, D., Desplazamiento en Colombia prevenir, asistir, transformar cooperación internacional e iniciativas locales, la carreta editores E.U., Medellín, Colombia, 2010, p. 15.

apropiación de las tierras<sup>846</sup> y de la riqueza. En las regiones donde hay más posibilidades de obtener mejores ingresos o de nuevos potenciales de acumulación de riqueza se ha comprobado que la violencia es más intensa<sup>847</sup>.

El fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia ha estado presente desde los orígenes de la violencia como describe Mondragon, en los primeros años de violencia entre (1948-1958) se habían desplazado forzosamente a más de 2 millones de campesinos<sup>848</sup>. Sin embargo, en estos primeros años sólo son estimaciones porque no existía ningún sistema de protección para los desplazados forzosos, ni estadísticos que reflejaran el problema tan grave que estaba viviendo la población civil, especialmente la población campesina, indígena y afrocolombiana. En los años 90 ante la agudización del conflicto interno armado y el aumento de los desplazados en las grandes ciudades la comunidad internacional se pronunció sobre el desplazamiento forzado en Colombia, igualmente se pronunciaron las organizaciones no gubernamentales y la iglesia católica que venían trabajando con el colectivo desplazado, lo que obligó al estado colombiano a reconocer de forma expresa el fenómeno, pero no es hasta 1995 que el estado colombiano comienza a diseñar políticas para la prevención del desplazamiento y la atención de la población desplazada interna<sup>849</sup>.

Y en 1997 por primera vez se aprobó la ley 387 para dar protección a las personas y buscar soluciones a este grave problema, el artículo 1º de esta ley define como “desplazado a toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden

---

846 GOMEZ ISA, F., “La restitución de la tierra y la prevención del desplazamiento forzado en Colombia” en CHURRUCA, C., MEERTENS, D., Desplazamiento en Colombia prevenir, asistir, transformar cooperación internacional e iniciativas locales, la carreta editores E.U. Medellín, Colombia, 2010, p. 131 y ss.

847 BELLO, M. N., Programa Andino de Derechos Humanos - Universidad Andina Simón Bolívar, Revista Aportes Andinos N° 7, Globalización, migración y derechos humanos, Ecuador, 2003, p. 2.

848 MONDRAGON, H., “Plan Colombia: gasolina al fuego” en ALCANTARA SAEZ, M., IBEAS MIGUEL, J. M., Colombia ante los retos del siglo XXI desarrollo, democracia y paz, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2001, p. 169-170.

849 HERNÁNDEZ DELGADO, E., El desplazamiento forzado y la oferta estatal para la atención de la población desplazada por la violencia en Colombia, reflexión política, Universidad Autónoma de Bucaramanga, 1999, p. 7. Información disponible en [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12955\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12955_Cached.pdf), consultado 15/04/2016.

público”. Pero este reconocimiento del desplazamiento en el ordenamiento jurídico, no dio los resultados esperados, *porque como señalamos anteriormente no basta promulgar normas si con ellas no se ponen los medios para que los titulares o beneficiarios las puedan ejercer*.

En la medida que se ha ido retroalimentando el conflicto la población civil ha sido la más afectada y especialmente los campesinos, comunidades indígenas y afrocolombianos. Los que no han sido despojados de sus tierras, les toca vivir con los grupos armados legales e ilegales y que en muchas regiones los han convertido en objetivo militar sometiéndolos a restricciones de libertad de circulación; violencia sexual por motivos de género y reclutamiento forzoso<sup>850</sup>. El informe de seguimiento refleja que la crisis humanitaria y de derechos humanos en Colombia sigue siendo una constante. En el año 2010 se registraron 280.041 personas desplazadas forzosamente, es decir, en promedio cada día 778 personas se vieron obligadas a huir de sus hogares<sup>851</sup>. En 2011, más de 259.000 personas en su mayoría campesinos se vieron desplazados por la fuerza, la mayoría como consecuencia de las hostilidades entre los diferentes grupos armados<sup>852</sup>. En 2012, según el gobierno, más de 150.000 personas fueron desplazadas, sin embargo, CODHES informó que aproximadamente 260.000 personas colombianas fueron desplazadas en este mismo año. Los niveles de desplazamiento son particularmente elevados en la región de la costa del Pacífico, como la ciudad de Buenaventura, que alberga a una importante población afrocolombiana, y donde los grupos sucesores de los paramilitares provocaron el desplazamiento forzado de más de 22 mil personas para 2011<sup>853</sup>.

A 2011 el Gobierno Colombiano había registrado más de 3,7 millones de desplazados internos forzosos, sin embargo, para CODHES la cifra de desplazados superaba los 5 millones de personas<sup>854</sup>. A pesar de que el gobierno colombiano desde el año 2012 hasta el 2016 ha

---

850 ACNUR, Directrices de elegibilidad del para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo de Colombia, cit., p. 2. Disponible en

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8118>, consulta 23/05/2012.

851 Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Informe, Bogotá junio 2011, pp. 10-11. Información disponible en [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=39&Itemid=52](http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=52), consultado 23/05/2012.

852 AMNISTÍA INTERNACIONAL, Información para el examen periódico universal, abril-mayo de 2013.

853 HUMAN RIGHTS WATCH, Informe la crisis en Buenaventura, desapariciones, desmembramientos y desplazamiento en el principal puerto de Colombia en el pacifico, 2014. información disponible en <http://www.hrw.org/es/node/123794/section/6>, consultado 20/02/2015.

854 Decenas de miles de colombianos continuaban siendo desplazados forzosamente cada año. El organismo público Acción Social registró 3,7 millones de personas desplazadas entre 1997 y mayo de 2011, en comparación con los 5,3 millones, entre 1985 y junio de 2011, registrados por la prestigiosa ONG colombiana CODHES. Acción Social registró más de 100.000 nuevos desplazados durante 2010, en tanto CODHES contabilizó cerca de 300.000 ese mismo año. La Unidad Permanente de Derechos Humanos de la Personería de Medellín

estado en negociaciones, culminando con un acuerdo de paz con el grupo guerrillero de las FARC para su desmovilización, el número de desplazados forzosos no disminuyó, al contrario según informes de ACNUR a finales de 2015, los desplazados forzosos alcanzaban los 6,9 millones de personas, cifra que posicionó a Colombia un año más en el primer puesto por número de desplazados forzosos internos en el mundo<sup>855</sup>.

**La presión que ejerce el desplazamiento forzado en los municipios:** El desplazamiento forzado en Colombia se ha convertido en una constante en términos del número de personas que salen de sus hogares al igual que la tendencia hacia la migración forzada del campo a las ciudades. Las víctimas del desplazamiento se dirigen generalmente a las capitales de departamentos, especialmente a los grandes municipios como Bogotá, Cali y Medellín. Estos municipios se han convertido en mayores receptores de población desplazada forzada por diferentes razones: ofrecen mayor seguridad, tienen más capacidad económica y más oportunidades de trabajo. La presión que ejerce el desplazamiento sobre los municipios es inmensa. La Corte Constitucional ha registrado municipios que perdieron más de la mitad de su población por el desplazamiento interno. Al mismo tiempo, algunos municipios de recepción vieron un incremento de más del 20% en su población en cortos lapsos de tiempo, lo que también ha incrementado los cordones de miseria al no existir programas de acogida suficientes<sup>856</sup>.

Además, del desplazamiento del campo a las ciudades y entre diversos asentamientos urbanos, en los últimos 15 años se ha presentado el desplazamiento forzado dentro de las ciudades, generado por los actores del conflicto armado o por la delincuencia común. Al igual que el desplazamiento forzado general del país, el desplazamiento intraurbano es un fenómeno constante y continuo que tiene lugar con mayor intensidad en las ciudades con alta

---

documentó un incremento del 81 por ciento en las denuncias de desplazamientos intraurbanos durante la primera mitad de 2011 en Medellín, donde se mantienen activos grupos sucesores de los paramilitares. Los desplazamientos masivos (aquellos que afectan a más de 10 hogares o 50 personas) también aumentaron en 2011, y Acción Social reportó 80 casos entre enero y principios de noviembre de 2011, a diferencia de los 59 reportados durante todo 2010. Las medidas adoptadas por el gobierno para la restitución de tierras coincidieron con un incremento en la cantidad de ataques y amenazas contra líderes de comunidades desplazadas que exigen su restitución. Según CODHES, 9 líderes de personas desplazadas que participaban en este tipo de actividades fueron asesinados durante la primera mitad de 2011. Información disponible en <http://www.hrw.org/es/world-report-2012/colombia>, y la Agencia Presidencial para la Acción Social: <http://www.accionsocial.gov.co/EstadisticasDesplazados/> consulta 15/08/2011.

855 ACNUR, Informe tendencias globales, cit., p. 30.

856 HERNÁNDEZ DELGADO, E., El desplazamiento forzado y la oferta estatal para la atención de la población desplazada por la violencia en Colombia, reflexión política, Universidad Autónoma de Bucaramanga, 1999, p. 3. Información disponible en [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12955\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12955_Cached.pdf), consultado 15/04/2016.



recepción de víctimas del desplazamiento forzado como es Medellín, Bogotá, y Cali que a la vez han registrado el mayor desplazamiento interurbano desde 1998<sup>857</sup>.

**Tabla 3. Evolución de los desplazados internos colombianos 2000-2011**

<b>Año</b>	<b>Nº Desplazados internos</b>
2000	317.375
2001	342.243
2002	412.553
2003	207.607
2004	287.581
2005	310.237
2006	221.187
2007	305.966
2008	380.863
2009	286.389
2010	280.041
2011	259.146

Fuente: CODHES y elaboración propia

En el año 2011 se aprobó la Ley de Víctimas, la cual tenía como objetivo restituir millones de hectáreas de tierras abandonadas y despojadas a desplazados forzosos, era la esperanza para miles de personas que esperaban después de largos años recuperan sus tierras. Sin embargo, el proceso de restitución de tierras no ha tenido los resultados esperados y se ha convertido en un proceso muy peligroso para quienes reclaman o median en esta restitución. Entre enero de 2012 y septiembre de 2013, más de 700 desplazados y sus líderes que exigían la restitución de tierras a través de la Ley de Víctimas denunciaron que habían recibido amenazas. En agosto de 2013, la Fiscalía informó que estaba investigando 43 casos de

---

<sup>857</sup> VIDAL, R., ATEHORTÚA, C., SALCEDO, J., Desplazados internos fuera de los campos. El papel de las autoridades locales en Colombia. Estudio comparado en Bogotá D.C. y Cali, publicado por: proyecto BROOKINGS – LSE sobre desplazamiento interno, 2013, p. 7.

asesinato de líderes, que reclamaban o participaban en programas de restitución de tierras<sup>858</sup>. En septiembre de 2013 el gobierno informó que tan sólo tres familias habían regresado a vivir en sus tierras como resultado de la ley de víctimas<sup>859</sup>.

## 7. LA POBLACIÓN MÁS AFECTADA POR EL CONFLICTO

Si bien es cierto que la violencia generada por el conflicto armado es generalizada y afecta directamente o indirectamente a toda la población, queremos destacar que el peso del conflicto armado ha sido desproporcionado para las comunidades indígenas, los campesinos y los afrocolombianos, dentro de esta población los más afectados han sido las mujeres y los menores. La población de las zonas rurales se ha visto involucrada desde los inicios del conflicto armado, ya que como hemos señalado anteriormente la violencia se inició en la capital, pero rápidamente se extendió a las zonas rurales, que ya atravesaban grandes luchas por la pobreza, el despojo de tierras, las desigualdades y el olvido del estado.

**La población indígena:** La población indígena es uno de los grupos más azotados por este conflicto, principalmente por el olvido del estado a estas comunidades y por ser un grupo marginado dentro de la sociedad colombiana, como también han influido otros factores como el afecto a la tierra, dado que para ellos tiene un valor incalculable y antes prefieren morir que huir. Los grupos armados penetran en territorios ancestrales de los pueblos indígenas, desconocen sus autoridades autóctonas y pretenden imponerles su ley. Además, se convierten en la punta de lanza de sectores interesados en apropiarse o usufructuar sus tierras o los recursos naturales situados en ellas.

Según el Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas en el año 2002 los grupos armados vulneraron los derechos de las personas de las comunidades indígenas gravemente. Así, aproximadamente 10 mil personas fueron desplazadas forzosamente, 15 mil personas resultaron afectadas por las incursiones de grupos armados en sus territorios ancestrales, 2 mil personas resultaron afectadas por daños a las infraestructuras de servicios

---

858 HUMAN RIGHTS WATCH, Informe mundial, 2014, p. 235. Disponible en [https://www.hrw.org/sites/default/files/wr2014\\_web\\_0.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/wr2014_web_0.pdf), consultado 25/07/2016.

859 HUMAN RIGHTS WATCH, Informe mundial, 2015, p. 171. Disponible en [https://www.hrw.org/sites/default/files/world\\_report\\_download/wr2015\\_web.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2015_web.pdf), consultado 01/08/2016.

colectivos, 3 mil personas por los controles a la circulación de alimentos, y 750 mil personas por la contaminación de suelos y aguas<sup>860</sup>.

La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), reportó que más de 1.400 personas indígenas perdieron la vida a causa del conflicto armado entre 2002 y 2009. Solo en 2009 se contabilizaron al menos 114 muertos de la población indígena, y miles fueron desplazados forzosamente<sup>861</sup>. Para este mismo período 4.700 personas fueron víctimas de amenazas, 90 secuestros y 195 desapariciones forzadas.

Para el año 2005, solo en la región del Putumayo, 2.400 indígenas fueron obligados a huir hacia el interior o hacia países vecinos como Ecuador a consecuencia de las fumigaciones de los cultivos de coca con productos tóxicos, también varios dirigentes indígenas fueron asesinados por los grupos paramilitares y además se vieron afectados por la indiscriminada explotación de los recursos mineros y petrolíferos. Para este mismo año varios miembros de las comunidades indígenas Wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta (Magdalena); Nasa, Guámbianos y Paeces de Toribío y Jambaló (Cauca) y más de 1.000 indígenas de la comunidad Awa de Ricaurte (Nariño) fueron obligadas a abandonar sus resguardos<sup>862</sup>.

**La población campesina:** La población campesina se ha visto directamente afectada desde los inicios del conflicto armado por la violencia, el despojo de sus bienes y el desplazamiento forzado. En la llamada época de la violencia de los años 1946-1958, más dos millones de campesinos fueron desplazados y 200.000 asesinados con el objetivo despojarlos de sus tierras<sup>863</sup>. Sufrieron persecuciones, odios y violencias por los grupos armados "legales" e ilegales que actuaban en nombre de los partidos conservador y liberal de la época que necesitaban las tierras para implantar el modelo agroindustrial que empezaba a gestarse<sup>864</sup>.

Posteriormente en las décadas de los ochenta y noventa, los campesinos vuelven a sufrir una ola de violencia generalizada por el surgimiento de nuevos grupos armados (paramilitares), la expansión de la guerrilla, la aparición del narcotráfico, la disputa territorial

---

860 GÓMEZ BUENDÍA, H. (Director), Informe nacional de desarrollo humano Colombia, El conflicto, callejón con salida, cit., p. 128. Información disponible en [http://hdr.undp.org/sites/default/files/colombia\\_2003\\_sp.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/colombia_2003_sp.pdf), consultado 11/07/2016.

861 Información disponible en <http://www.es.amnesty.org/paises/colombia/los-pueblos-indigenas/> consulta 10/7/2011.

862 CEAR, Informe la situación de los refugiados en España, 2006, pp. 14-15.

863 MONDRAGON, H., "Plan Colombia: gasolina al fuego" en ALCANTARA SAEZ, M., IBEAS MIGUEL, J. M., Colombia ante los retos del siglo XXI desarrollo, democracia y paz, cit., p. 169-170.

864 BELLO, M. N., Programa andino de derechos humanos - Universidad Andina Simón Bolívar, Revista Aportes Andinos N° 7, Globalización, migración y derechos humanos, Ecuador, 2003, p. 1.

entre actores armados, la apertura económica y sus efectos en el desarrollo de Colombia generaron el desplazamiento forzado de miles de personas campesinas hacia las áreas urbanas<sup>865</sup>. La población campesina ha sido utilizada en el conflicto de diversas maneras: objetivo militar, los menores han sido reclutados en sus filas, las mujeres para la cocina o como objeto sexual.

En conclusión “los campesinos fueron olvidados y excluidos de su forma legítima de explotación de sus tierras. Y lo que prosperó fue la productividad, la competitividad internacional, la seguridad en la inversión.... Y la seguridad en la inversión reza que a quienes hay que privilegiar es a los privilegiados, a los agroindustriales, a los adalides de los megaproyectos (mineros, madereros, carboníferos, viales, etc.), porque son ellos los que están en condiciones de maximizar los recursos invertidos y los préstamos”<sup>866</sup>.

**La población afrocolombiana:** Según el Censo de 2005 la población afrocolombiana representa alrededor de un 10,6 % del total de la población colombiana. Es una población bastante discriminada dentro del conjunto de la sociedad colombiana, existe una gran diferencia entre sus ingresos, el acceso a la educación, a la salud y a los servicios públicos. Tienen poca participación política, han quedado al margen de los beneficios del desarrollo y han sufrido el impacto del conflicto armado<sup>867</sup>, toda vez que sus áreas de asentamiento son muy atractivas para los grupos armados.

**La violencia contra las mujeres:** Las mujeres son otro grupo de población gravemente afectado por el conflicto armado colombiano. ACNUR en Colombia, ha denunciado que las condiciones de seguridad siguen siendo extremadamente precarias para las mujeres: las continuas amenazas y otras formas de intimidación contra la población civil, los asesinatos selectivos de líderes de comunidades desplazadas y las violaciones sexuales a

---

<sup>865</sup> Ibid., p. 1.

<sup>866</sup> GONZALO SÁNCHEZ G., (Director), Informe del Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, La tierra en disputa Memorias de despojo y resistencia campesina en la costa Caribe (1960-2010), Tauros, Colombia, 2010, p. 18. Disponible en [http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2010/tierra\\_conflicto/la\\_tierra\\_en\\_%20disputa.pdf](http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2010/tierra_conflicto/la_tierra_en_%20disputa.pdf), consultado 03/08/2016.

<sup>867</sup> Proyecto Regional “Población afrodescendiente de América Latina” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), situación Socioeconómica de la población afrocolombiana en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2010, p. 23 y ss.

mujeres, hacen que se esté lejos de poder decir que el estado garantiza los derechos de los ciudadanos y especialmente de las mujeres<sup>868</sup>.

En 2008, la Corte Constitucional reconoció que la violencia sexual contra la mujer era una “práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano por parte de todos los grupos armados ilegales enfrentados y, en algunos casos aislados, por parte de agentes individuales de la Fuerza Pública”. La Corte Constitucional ordenó a la Fiscalía General de la Nación que avanzara con las investigaciones de casos específicos sobre las mujeres<sup>869</sup>.

La mujer en el marco del conflicto armado colombiano, no solo ha sido objeto de violencia sexual, sino que el acto sexual se lleva a cabo como un acto de guerra para atacar y demostrar poder frente al enemigo causándole sufrimiento<sup>870</sup>. Además, de ser utilizadas como arma de guerra, las mujeres y especialmente las mujeres campesinas se han visto gravemente afectadas por el conflicto, han perdido sus tierras, familia, muchas han quedado viudas, desplazadas en las grandes ciudades donde han tenido que reestructurar sus modelos de vida, transformar sus relaciones y función social que antes cumplían como mujeres, como esposas y como madres<sup>871</sup>.

La violación de los derechos humanos en Colombia, refleja la falta de consolidación del estado, la pérdida de poder y la debilidad de las instituciones encargadas de proteger a los ciudadanos. A continuación, intentaremos analizar si en Colombia existe monopolio de la violencia física legítima o es un Estado fallido.

## **8. ¿EXISTE MONOPOLIO DE LA VIOLENCIA LEGÍTIMA EN COLOMBIA?**

De acuerdo a lo que hemos señalado anteriormente desde el año 1946 hasta la actualidad el estado colombiano no ha podido monopolizar la violencia legítima en todo el territorio nacional por su debilidad institucional y la poca o nula presencia del estado en muchas regiones. Este abandono del estado fue propicio para la aparición de los movimientos

---

868 Información disponible en <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/> consulta 9/7/2011.

869 Información disponible en <http://www.hrw.org/es/world-report-2012/colombia/> consulta 27 /05/2012.

870 OXFAM INTERNACIONAL, Informe la violencia sexual contra la mujer en Colombia, una arma de guerra, 2009, p. 11. Disponible en red.

871 RESTREPO DE VÉLEZ, O., “Elementos para el análisis del desplazamiento forzado en Colombia” en COULDREY, M., MORRIS, T. (Editores), dilemas del desplazamiento inducido por el desarrollo, Revista Migraciones Forzadas, n°. 12, 2002, p. 38. Disponible en red <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/pdf/RMF12/RMF12.pdf>, consultado 09/03/2017.

guerrilleros, carteles de la droga, mafias, grupos paramilitares, milicias populares, poderosas organizaciones criminales y diversos grupos de autodefensa y la justicia privada.

De hecho, estos grupos armados ilegales han tenido su desarrollo en las zonas rurales con poca o nula presencia del estado. Las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y los grupos paramilitares que los sucedieron justifican su aparición en el abandono del estado que sufrían los terratenientes, caciques y las elites de determinadas regiones.

Según la definición de Weber el Estado Moderno, *es una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales necesarios para el empleo físico de la coacción como es el cuerpo administrativo personal y los medios materiales de administración ya sea dinero, edificios, material bélico y otros*<sup>872</sup>.

En conclusión si tenemos en cuenta la definición de Weber, el estado Colombiano no ha sido capaz de ejercer una coacción total de la violencia legítima en todo el territorio ni de dar cumplimiento a la voluntad de la expresión popular, que encomendó al estado por medio del mandato constitucional, como lo consagra el artículo 2 de la Constitución colombiana, que dice *son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo*.

*Además, establece que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*<sup>873</sup>.

El estado colombiano, además, de no atajar la violencia ejercida contra la población civil ha contribuido aumentarla como hemos visto anteriormente. En muchos casos la

---

872 WEBER, M., El estado racional como asociación de dominio institucional con el monopolio del poder legítimo en Economía y Sociedad, cit., pp. 1057-1060.

873 Constitución Política de Colombia de 1991.

violación de los derechos humanos se ha llevado a cabo por las instituciones creadas para proteger la población civil, es decir, por los miembros de seguridad del estado como (ejército, policía, Departamento Administrativo de Seguridad<sup>874</sup>). En definitiva el estado colombiano ya sea por acción u omisión ha permitido que se violen los derechos humanos. En muchas regiones ha perdido el monopolio de la violencia ilegítima, dejando a los ciudadanos que vivan por más de 60 años en un estado de inseguridad permanente y que sientan que son ellos los que tienen que garantizar su seguridad, la de sus familias y sus bienes, lo que ha llevado a la pérdida de la confianza en las instituciones y a que muchos tomen la justicia por sus manos.

No hay que olvidar que el monopolio de la violencia física legítima que ostenta el estado, no hace referencia a que el estado pueda usar la violencia como quiere, sino que ese monopolio de la violencia se consigue poco a poco, en la medida que los ciudadanos van cediendo la violencia y la amenaza que supone el hombre para el hombre se somete a una regulación estricta y se hace más calculable gracias a la constitución del monopolio de la violencia física. Entonces la vida cotidiana se libera de sobresaltos repentinos y la violencia queda recluida en las instituciones monopólicas como las fuerzas de seguridad creadas por el estado, pero esto solo se crea en la medida que se crean estructuras sociales fuertes y la forma de pensar del individuo se transforma. El monopolio de la violencia ejerce una presión continua, homogénea sobre el individuo que este apenas percibe porque se ha acostumbrado a ella y tanto su comportamiento como sus sentimientos han venido ajustándose desde la niñez a esta estructura de la sociedad, es decir, cambia toda la estructura del aparato de autocontrol psíquico como lo describe Norbert Elías.

Pero en Colombia desde mediados del siglo XX ha sucedido todo lo contrario el estado ha ido cada día perdiendo el monopolio de la violencia legítima e instaurándose la inseguridad en la población civil. En este sentido, para que en la sociedad Colombiana se pueda hablar de monopolio de la violencia física legítima tiene que transformarse la estructura social y el estado debe crear instituciones fuertes y estables, para recuperar el monopolio de la violencia física legítima que garanticen los derechos de los ciudadanos<sup>875</sup>, en primer lugar el estado debe recuperar el poder que hoy en día se disputa con los grupos armados al margen de la ley: guerrilla, paramilitares (ahora denominadas Bandas Criminales), el narcotráfico, las

---

874 Departamento Administrativo de Seguridad fue eliminado por decreto 4057 de 31 de octubre de 2011, por violar los derechos humanos, información disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44625>, consultado 09/04/2016.

875 ELÍAS, N., El proceso de la civilización, investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas, Fondo de Cultura económica, Madrid, 2010, p. 544.

mafias, el crimen organizado, que representan una amenaza para la coacción física que solo corresponde al estado y en muchos casos estos grupos se han convertido en cuasi estados, dado que son ellos los que ejercen la violencia física ilegítima, pero reconocida por sus habitantes. En algunas regiones de Colombia determinan las normas de convivencia, cobran impuestos (denominados vacunas) y el que no está conforme con sus normas tiene que huir o contratar la seguridad privada para que cumpla con la función del Estado y les proteja<sup>876</sup>.

**Colombia: es un ¿Estado fallido?:** A primera vista, si miramos las características de la definición del estado fallido o frágil, no hay duda que Colombia cumple con los indicadores del índice del Fondo para la Paz: tiene poco control sobre extensas regiones de su territorio, tiene presencia de diferentes grupos armados que desafían directamente la autoridad del estado, ha sido incapaz de hacer cumplir sus leyes debido a las altas tasas de criminalidad: homicidios, inseguridad, secuestros, extorsión, corrupción extrema, un extenso mercado informal, una burocracia impenetrable, ineficacia judicial, interferencia militar en la política, no provee servicios básicos a muchas regiones de Colombia, presenta altos niveles de violación de los derechos humanos, alto número de desplazados forzosos (refugiados y desplazados internos), así como una marcada degradación económica, un desarrollo económico desigual. Además, el panorama colombiano se ve agravado por la pobreza, la distribución desigual del ingreso, los altos índices de desempleo y subempleo, la impunidad judicial y la crisis de representación política, que se presentan como retos para la viabilidad de su democracia.

A pesar de todas estas situaciones que el país ha atravesado, Colombia es un caso paradójico, se ha caracterizado por una larga historia de estabilidad económica e institucional, que se refleja en la trayectoria electoral casi ininterrumpida, una práctica democrática excepcional en América Latina y unos indicadores macroeconómicos bastante constantes. En los dos siglos de independencia, únicamente se han presentado dos breves golpes de estado que no han sumado más de cinco años de gobierno militar, el poder legislativo ha mantenido a lo largo de este tiempo una relativa autonomía con respecto al ejecutivo y los partidos políticos tradicionales (Conservador y Liberal) han persistido en el juego político<sup>877</sup>.

---

876 BARACALDO MENDEZ, M., Colombia: Vigilancia, seguridad privada y manejo de armas 1994-2013, Revista Policía y Seguridad Pública, 2014, vol. 4, no 1, p. 241-275. Disponible en <http://www.lamjol.info/index.php/RPSP/article/view/1576>, consultado 12/11/2016.

877 GONZALEZ, F., OTERO, S., La presencia diferenciada del estado: un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, 2007, Información disponible en <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-237.html>.



En este panorama en Colombia hay una combinación de factores, se desenvuelve entre democracia y autoritarismo, entre guerra y derecho<sup>878</sup>, entre guerra y política, orden y violencia, violencia y democracia y, en el límite, vida y muerte. En esta balanza algunos entienden que “la violencia es lo más democrático que hay en Colombia, pues todo el mundo la ejerce”<sup>879</sup>. Estas dos posturas es lo que mantiene al Estado colombiano por un lado en el ideal de Estado plenamente consolidado y por otro cercano al estado fallido.

Como hemos visto anteriormente el estado colombiano cumple con casi todos los indicadores que tiene en cuenta en el Fund for Peace (Fondo por la Paz), para determinar el estado fallido, sin embargo, no ha sido incluido en la categoría de alerta que es la categoría de los estados fallidos. En 2005 cuando se comenzó con este índice, Colombia estuvo muy cerca de entrar el ranking, ocupó el puesto (14), con una puntuación total de 95.0, al lado de países como Haití (10), Afganistán (11), Ruanda (11), Corea del Norte (13), Zimbabue (15), Guinea (16), Bangladesh (17), Burundi (18)<sup>880</sup>. A partir del índice del 2006 en cuanto a la posición de Colombia ha ido mejorando, aunque dentro de las categorías y sub-clasificaciones que hace el fondo no ha logrado cambiar de categoría, es decir en el 2005 el índice solo determinaba dos categorías (alerta-advertencia) y Colombia se clasificó en la categoría de advertencia y para 2015 hay cuatro categorías en el índice (alerta, advertencia, estable y sostenible), pero además se hace clasificaciones dentro de cada categoría, así por ejemplo la categoría advertencia tiene tres clasificaciones (advertencia máxima, advertencia, advertencia baja) y Colombia se encuentra en la categoría de advertencia máxima, a pesar de que ocupó el puesto (61)<sup>881</sup>.

## 9. RECAPITULACIÓN

En este capítulo hemos visto brevemente el origen y evolución del conflicto armado colombiano, uno de los más violentos por la prolongación en el tiempo, la intervención de distintos actores, su frialdad y crudeza. Donde el estado como ente creado para proteger a la población civil, ha mostrado su debilidad en la medida que no ha sido capaz de monopolizar la violencia legítima en todo el territorio colombiano, dejó regiones abandonadas sin

---

878 ITURRALDE, M., “Guerra y derecho en Colombia: el decisionismo político y los estados de excepción como respuesta a la crisis de la democracia”, Revista de Estudios sociales, n°. 15, 2003, p. 43.

879 D’ABBRACCIO KRENTZER, A. G., et al., “Identidades y violencias en el ser colombiano como construcción histórica y social”, NOV UM: Revista de Ciencias Sociales Aplicadas, no 30, pp. 47-60.

880 Índice de Estados frágiles 2005, información disponible en <http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2005-sortable>, consultado 05/04/2016.

881 Índice de Estados frágiles 2015, información disponible en <http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2015>, consultado 06/04/2016.

presencia del estado, sin acceso a los servicios mínimos, lo que permitió que estas regiones fueran lugares propicios para la formación de grupos armados ilegales.

Desde 1946 cuando se desató la llamada época de la violencia hasta la actualidad la población civil ha sido la más afectada y especialmente la población de las zonas rurales (campesina, indígena y afrocolombiana), que han sido despojadas y expulsadas de sus tierras, convirtiéndose esta población en desplazada forzada. Ante la ausencia de mecanismos para el ejercicio de la protección internacional la mayor parte de desplazados forzosos han huido dentro de Colombia y una mínima parte ha cruzado las fronteras especialmente a los países fronterizos.

El desplazamiento forzado en Colombia no ha disminuido a pesar de que el gobierno está en pleno proceso de desmovilización con el grupo guerrillero más numeroso. A finales de 2015 alcanzó los 6.9 millones de personas desplazadas forzosas, ocupando el primer puesto en desplazamiento forzado en todo el mundo. Estas cifras demuestran la necesidad de protección que tienen los perseguidos colombianos.

## CAPÍTULO 10

### 1. EL CASO CONCRETO COLOMBIA-ESPAÑA: EL DERECHO DE ASILO

Después de ver a grandes rasgos la cifra tan alarmante de desplazados y refugiados en el mundo y las enormes dificultades que existen para buscar la protección internacional debido a las grandes deficiencias en el sistema internacional del derecho de los refugiados tanto en el ámbito universal, regional y nacional, nos vamos a centrar en el caso de Colombia y España. Aunque nos gustaría profundizar en tantos casos de persecución que han sufrido y sufren diferentes pueblos como Sudan, Iraq, Yemen, Siria, etc., hemos cogido como caso de estudio Colombia y España con el ánimo de que acotando el tema podamos visibilizar con mayor claridad las dificultades que padecen los perseguidos en general y particularmente los colombianos.

Colombia es un país, como señalamos anteriormente, que lleva décadas inmerso en un conflicto armado que ha desencadenado en una violencia sistemática y generalizada en contra de los derechos humanos. Aunque el estado colombiano constitucionalmente reconoce que los derechos humanos gozan de protección, en la práctica existe y ha existido escasa representatividad democrática que ha limitado la instauración de instituciones sólidas, especialmente en algunas regiones del territorio nacional, lo que ha favorecido el resquebrajamiento de funciones y responsabilidades esenciales de un estado de derecho que proteja los derechos fundamentales de todos los ciudadanos<sup>882</sup>, lo que en últimas se traduce en una falta del monopolio de la violencia legítima como lo describe Max Weber<sup>883</sup>. Esta falta del monopolio de la violencia legítima ha repercutido gravemente en la población civil, dejando el mayor número de población desplazada forzosa en el mundo<sup>884</sup>.

---

882 GARAY SALAMANCA, L. J., MEDINA VILLEGAS M. C., La migración Colombiana a España. El capítulo más reciente de una historia compartida, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2007, p. 21.

883 WEBER, M., cit., p. 1056.

884 En el capítulo de Violación de los derechos humanos en Colombia, vimos como los actores involucrados en el conflicto armado han usado diferentes formas delictivas para aterrorizar la población civil: extorsiones, masacres, asesinatos selectivos, desapariciones forzadas, amenazas, torturas, secuestros, toma de rehenes, violencia sexual, desplazamiento forzado, etc. Así entre 2002-2011 se registraron 185.441 homicidios, entre 1980 y 2012 se llevaron a cabo 1.982 masacres. Véase BELLO, M. N. (Coordinadora), Informe general ¡ Basta YA! memorias de guerra y dignidad, cit., p. 31 y ss.

Por su parte España es un estado de derecho, democrático, ha ratificado los tratados internacionales de protección, existe en términos fácticos un monopolio de la violencia legítima, tiene instituciones sólidas que garantizan la seguridad ciudadana, hace parte de los países con ingresos altos, a 2014 su PIB era de \$1,381 billones, con una población de 46,46 millones, un per cápita de \$29.390<sup>885</sup> y una superficie de 504.645 km<sup>2</sup>. Esta situación de estabilidad convirtió a España en polo de atracción para miles de personas de diferentes lugares del planeta, y dentro de los principales grupos de extranjeros que llegaron encontramos a los ciudadanos colombianos, con los cuales existen lazos históricos, culturales y lingüísticos.

## **2. LA POBLACIÓN COLOMBIANA EN ESPAÑA: ¿INMIGRANTE O REFUGIADA?**

Uno de los mayores problemas para estudiar la población necesitada de protección es la ausencia de información suficiente y fiable que permita conocer con exactitud el número de refugiados, ya que no todo el que sufre persecución demanda la protección. Con el aumento de los flujos de personas y las causas que motivan a las personas a trasladarse de un lugar a otro y el uso de las rutas y medios en común de migrantes y refugiados se hace difícil distinguir entre estas dos figuras. Los perseguidos colombianos no son ajenos a esta realidad, lo que nos lleva a considerar que muchos de los registrados como inmigrantes económicos que llegaron en los primeros años de este siglo a España en realidad eran refugiados.

Existe una variedad de razones que explican la dificultad de contar con este tipo de datos. Dentro de estas causas podemos destacar las políticas migratorias cada vez más restrictivas, la falta de acceso por las vías legales, la falta de información en los países de origen de los refugiados, de tránsito y de acogida, lo que lleva en muchos casos a un total desconocimiento del derecho de asilo y a quedarse en situación de irregularidad<sup>886</sup>. Además, cuando las personas usan las vías alternas o no manifiestan la condición de perseguida no quedan registradas en las instituciones encargadas de elaborar las estadísticas.

Todo esto nos lleva a pensar que gran parte de la emigración colombiana, en realidad pueden ser refugiados que no manifestaron tal situación o desconocían el derecho. En este sentido, aunque como hemos indicado anteriormente nuestro tema de estudio no es la

---

<sup>885</sup> Información disponible en <http://www.bancomundial.org/es/country/spain>, consultado 10/04/2016.

<sup>886</sup> SOLANES CORELLA, Á., “La “paradoja” del principio de control de los flujos migratorios” en MIRAUT MARTIN, L., Justicia, migración y derecho, Dykinson, Madrid, 2004, pp. 405-415.

migración voluntaria sino la migración internacional forzada daremos una breve mirada a la población colombiana en el extranjero y particularmente la que ha llegado a España.

Según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (en adelante DANE), para 2005 había 3.378.345 colombianos residiendo de manera permanente en el exterior. Cifra que para el año 2012, se incrementó a 4.700.000 colombianos residentes en el exterior<sup>887</sup>. Los destinos elegidos por los colombianos en estos años fueron: Estados Unidos (34,6 %), España (23,1 %), Venezuela (20,0 %), Ecuador (3,1%), Canadá (2,0%), Panamá (1,4 %), México (1,1 %), Costa Rica (1,1 %) <sup>888</sup>.

Aunque la emigración colombiana siempre se ha relacionado con causas económicas y no con la persecución, llama la atención que justo comenzó hacia los años sesenta del siglo XX cuando surgen los primeros grupos armados ilegales. Los diferentes trabajos reflejan que la primera oleada de la emigración colombiana se presentó en el periodo de 1965-1975, los destinos preferidos por los colombianos para esa época fueron Venezuela, Estados Unidos, Ecuador y Panamá. Estos cuatro países acogían a más del 90 % de la migración colombiana, pero Venezuela fue el país que más migración colombiana recibió por el auge del petróleo que experimentó este país a comienzos de la década de los setenta, que supuso una gran demanda de mano de obra y por otro lado influyó la cercanía. De hecho, la mayoría de personas que emigraron a Venezuela pertenecían a los departamentos próximos a la frontera, como Norte de Santander, Santander, César y Guajira<sup>889</sup>.

A finales de los años setenta se abrió una nueva ruta hacia el Reino Unido, que permitió el acceso para trabajadores colombianos en servicios comerciales y de restauración. Para la década de los ochenta se produjo una nueva oleada de emigrantes hacia el sur de Estados Unidos, que estuvo motivado por la ampliación transnacional del narcotráfico.

La última oleada de la emigración colombiana se registró a mediados de la década de los noventa, principalmente por la crisis económica, la intensificación de la violencia como

---

887 La OIM, “El perfil migratorio de Colombia”. Información disponible en <https://www.iom.int/es/news/la-oim-publica-el-perfil-migratorio-de-colombia>.

888 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA, “Antecedentes históricos y causas de la migración”. Información disponible en <http://www.cancilleria.gov.co/colombia/migracion/historia>, consultado 05/02/2017.

889 CÁRDENAS, M., MEJÍA, C., “Migraciones internacionales en Colombia: ¿qué sabemos?” en Documento de Trabajo, n° 30, septiembre 2006, p. 5. Disponible en [http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/11445/810/3/WP\\_2006\\_No\\_30.pdf](http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/11445/810/3/WP_2006_No_30.pdf), consultado 05/03/2017.

consecuencia del conflicto armado, el narcotráfico y la delincuencia común<sup>890</sup>. La mayoría de esta emigración de finales de los noventa se trasladó a España, motivada por el acelerado crecimiento económico, el aumento de trabajo poco cualificado, especialmente por la incorporación de la mujer española al mercado de trabajo, el acceso a servicios sociales y la lengua común. Esta migración normalmente pertenecía a la clase media y media alta<sup>891</sup>.

Se calcula que en 1997 había llegado a España cerca de 10.000 colombianos, cifra que para el año 2001 alcanzó los 160.000 (aunque solo tenían permiso de residencia 48.710 personas), más de 110.000 estaban de forma irregular. En 2002 sumaban 205.000 y en 2005 superaban los 280.000. A partir de entonces continuó un crecimiento más moderado, hasta alcanzar las 326.000 personas a comienzos de 2008 y 373.992 a 2010. Se estima que solo el 11 % de los inmigrantes colombianos llegó a España antes de 1997, el 67 % lo hizo entre 1997 y 2001, y el 22 % restante llegó a partir del año 2002<sup>892</sup>.

Este número tan importante de población colombiana llevó a este colectivo a posicionarse dentro de los grupos más numerosos de extranjeros no comunitarios que llegaron a España ocupando el tercer lugar detrás de los marroquíes y ecuatorianos que ocupaban el primer y segundo lugar respectivamente<sup>893</sup>.

**Las causas que motivan a la población colombiana a emigrar:** Otra situación que ha contribuido a dificultar los datos reales de las personas que huyen de Colombia es que tanto el gobierno como los diferentes trabajos casi siempre han relacionado la emigración colombiana con motivos económicos, de desempleo y educativos. No obstante, no se puede desconocer que han existido y existen otros factores que han sido decisivos a la hora de tomar la decisión de emigrar, entre ellos se puede destacar la inseguridad, la persecución y la inestabilidad política generada por la agudización del conflicto armado. Situación que se corrobora con el aumento de la emigración colombiana en los años que se intensificó el conflicto. Para 1998 la tasa de homicidios era de 55 por

---

890 ACTIS, W., “La migración colombiana en España: ¿salvados o atrapados?”, Revista de Indias, 2009, vol. LXIX, núm. 245, p. 146.

891 ECHEVERRI BURITICÁ, M. M., “A los dos lados del Atlántico. Reconfiguraciones de los proyectos migratorios y la vida familiar transnacional de la población colombiana en España”, Papeles del CEIC [en línea] Julio-Diciembre de 2014, p. 7. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76532158004>, consultado 5 de marzo de 2017.

892 ACTIS, W., “La migración colombiana en España: ¿salvados o atrapados?”, Revista de Indias, 2009, vol. LXIX, núm. 245, p. 147.

893 INE, Avance del Padrón Municipal datos provisionales, 1 de enero de 2007, p. 4. Disponible en <http://www.ine.es/prensa/np457.pdf>, consultado 04/03/2017.

cien mil habitantes y para 2002 había aumentado a 65 homicidios por cien mil habitantes<sup>894</sup>. El desplazamiento forzado interno también se incrementó de forma alarmante: de las 308.000 personas que se registraron en 1998 se pasó a 412.553 personas en 2002<sup>895</sup>. Entre 1999 y 2001 emigró el mayor número de colombianos, de los 224 mil que salieron en 1999 se pasó a 282 mil para 2001<sup>896</sup>.

Sin embargo, a pesar del número tan significativo de ciudadanos colombianos que viven en el extranjero en general y en particular en España, el número de refugiados no ha crecido al mismo ritmo. Según ACNUR en 2011 solamente 395.000 personas colombianas habían sido registradas en todo el mundo como refugiadas<sup>897</sup>, cifra que para el año 2015 disminuyó a 340.000.

### **3. LAS SOLICITUDES DE ASILO DE COLOMBIANOS Y SU EVOLUCION EN ESPAÑA**

Hemos indicado anteriormente que la población colombiana fue uno de los grupos más representativos que llegaron a España a finales de la década de los años noventa y en la primera década de este siglo, llegando a ocupar el tercer lugar después de Marruecos y Ecuador. Sin embargo, mientras la inmigración crecía de forma acelerada las demandas de asilo disminuían. En el año 2001 ya había llegado 160.000 colombianos, pero solo 2.532 personas de esta nacionalidad demandaron asilo en España<sup>898</sup>, es decir, que apenas el 1,58 % de la población se registró como necesitada de protección. A partir de este año se notó más esa gran diferencia entre inmigración económica y personas necesitadas de protección como se refleja con los datos del año 2002, cuando solamente se presentaron 1.105 solicitudes de asilo, lo que representó una caída más o menos del 56,4 %, con respecto al año anterior. En los dos años siguientes la disminución fue aún mayor. En 2003 solo se registraron 577 solicitudes y

---

894 CÁRDENAS, M., MEJÍA, C., "Migraciones internacionales en Colombia: ¿qué sabemos?" en Documento de Trabajo, n° 30, septiembre 2006, p. 44. Disponible en [http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/11445/810/3/WP\\_2006\\_No\\_30.pdf](http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/11445/810/3/WP_2006_No_30.pdf).

895 Información disponible en [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_si&type=1](http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=1), consultado 05/03/2017.

896 CÁRDENAS, M., MEJÍA, C., "Migraciones internacionales en Colombia: ¿qué sabemos?", cit., pp. 6-7.

897 ACNUR, Informe tendencias globales, 2011, p. 14. Información disponible en [http://acnur.es/PDF/tendenciasglobales\\_2011\\_spa\\_20120619151451.pdf](http://acnur.es/PDF/tendenciasglobales_2011_spa_20120619151451.pdf), consultado 16/09/2014.

898 MINISTERIO DEL INTERIOR, Anuario estadístico de extranjería, 2001, p. 47.

en 2004 alcanzó a 740 el número de demandas de asilo en España de personas colombianas<sup>899</sup>.

Esta disminución de las solicitudes de asilo para estos años consideramos que estuvo influenciada por las medidas de control que tomó el gobierno español para contener el importante número de inmigración colombiana que llegaba, concretamente hablamos del visado que entró en vigor en enero de 2002. Esta medida se tomó justamente en un momento muy delicado para los derechos humanos en Colombia, ya que desde la década de los noventa y comienzos de la década del 2000 el conflicto armado se había intensificado. Entre 2000 y 2002 aumentaron los ataques a la población civil, se rompen los diálogos de paz con las FARC, se expanden las AUC<sup>900</sup>, se produjo el mayor número de homicidios con 26.540 en el año 2000<sup>901</sup>, cifra que para 2002 alcanzó a las 28.837 personas que perdieron la vida de forma violenta. De acuerdo a CODHES en el año 2002 se presentó la cifra más alta de desplazamiento forzado interno, cuando huyeron de sus hogares 412.553 personas<sup>902</sup>.

Varias personalidades se pronunciaron frente a la decisión del gobierno español de exigir visado a los colombianos, ya que consideraban que era una medida drástica, entre ellas, el premio Nobel de Literatura Gabriel García Márquez, el pintor Fernando Botero, los escritores Álvaro Mutis, Fernando Vallejo, William Ospina, Darío Jaramillo Aguádelo y Héctor Abad Faciolince, pero no obtuvieron ningún resultado<sup>903</sup>. Igualmente diferentes organizaciones como CEAR manifestaron lo injusta y perjudicial que era esta medida para un país que se desangraba por una guerra no declarada<sup>904</sup>.

Sin embargo, poco interesó a España la violación de los derechos humanos de miles de colombianos, solamente buscaba frenar el número de personas que en esos momentos estaban llegando a España, sin importar los motivos de la salida de Colombia. Si ya era difícil para un refugiado colombiano viajar a España por el alto coste del viaje, con la exigencia del visado se hizo casi imposible, por la insuficiente representación consular, las citas en la embajada

---

899 CEAR, Informe la situación de los refugiados en España, 2005, p. 22.

900 URRUTIA ASUA, G., “Trasformación y dinámicas del desplazamiento forzado: 3.380.445 y subiendo” en CHURRUCA, C., MEERTENS, D. (Coordinadoras), Desplazamiento en Colombia, prevenir, asistir, transformar cooperación internacional e iniciativas locales, cit., p. 47.

901 Información en <http://www.medicinalegal.gov.co/images/stories/root/FORENSIS/2000/Homicidios.pdf>, p. 25 consultado 10/01/2012.

902 Información en [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_si&type=1](http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=1), consultado 05/03/2017.

903 “Protesta de intelectuales por visa a España”, 18 de marzo de 2001, El Tiempo. Información disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-587296>, consultado 06/03/2017.

904 BLANCO, D., “España: ¿tierra de asilo?” En informe la situación de los refugiados en España, CEAR, 2004, p. 12.



española tardaban mucho, había que realizar largos trayectos para solicitar el visado ya que solo se podía solicitar en la embajada en Bogotá, situación que aumentó los gastos y la inseguridad<sup>905</sup>.

**Las rutas alternas de los colombianos para buscar refugio en España:** Ante las dificultades para conseguir el visado español las personas con mejores condiciones económicas buscaron otras alternativas para salir de Colombia en busca de protección. Las formas más utilizadas fueron la compra de paquetes turísticos o viajar a otros países que no exigían visado, pero hacían trasbordo en España. Las personas colombianas compraban viajes con destino a Egipto o Israel (países que no exigen visado a los ciudadanos colombianos) y aprovechaban la escala en Madrid para solicitar la protección internacional. Otros compraban paquetes turísticos a redes de mafias de personas que cobraban a cada persona aproximadamente unos 10 mil dólares para poder venir a España<sup>906</sup>.

En 2005 se presentaron 1.656 solicitudes de asilo de ciudadanos colombianos en España. De las cuales 1.219 presentaron su petición en puestos fronterizos, 311 en embajadas y 126 en territorio nacional. En este año 591 solicitudes fueron inadmitidas a trámite, 517 obtuvieron resolución desfavorable<sup>907</sup> y 24 personas retiraron su solicitud<sup>908</sup>. El incremento de las demandas de asilo para este año no se debe a que hayan disminuido los requisitos de entrada a esta nacionalidad, sino a las nuevas estrategias que habían encontrado los colombianos para salir de Colombia y entrar a España.

Para el año 2006 las demandas de asilo continuaron al alza, de las 5.297 solicitudes de asilo que se presentaron en España, los colombianos registraron el mayor número, con 2.239 solicitudes, lo que representó el 42,27 % del total de solicitudes en España<sup>909</sup>. Las demandas continuaron incrementándose y para 2007 alcanzaron las 2.498 solicitudes<sup>910</sup>. Este número tan importante de demandantes de asilo colombianos no se veía desde el año 2001, pero esta tendencia al alza duro poco, la administración no tardó en aplicar medidas para frenar el aumento de las peticiones de asilo de colombianos.

---

905 CEAR, Informe la situación de los refugiados en España, 2003, p. 29.

906 SAMPER OSPINA, J., “Los colombianos son los que más piden asilo en España”, 30 de noviembre de 2007, El Tiempo. Disponible en red. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2748636>, consultado 25/03/2017.

907 MINISTERIO DEL INTERIOR, Anuario estadístico, 2005, pp. 431-436.

908 CEAR, Informe la situación de los refugiados en España, 2006, p. 86.

909 CEAR, Informe la situación de los refugiados en España, 2007, p. 225.

910 MINISTERIO DEL INTERIOR, Anuario estadístico, 2007, pp. 305-308.

De acuerdo a CEAR, a finales del año 2007 la administración comenzó a inadmitir casi todas las solicitudes que se presentaban en el aeropuerto de Barajas, ya que este es el mayor puesto fronterizo de entrada de los colombianos. La administración elaboró un informe de instrucción que justificaba la inadmisión de las solicitudes de asilo de colombianos al determinar que los demandantes de asilo no eran titulares del derecho de asilo, debido a que la mayoría de demandantes procedían del departamento del Valle del Cauca, además, la administración planteaba que el conflicto tenía relación con el narcotráfico y no con las violaciones de los derechos humanos y que los relatos de los solicitantes eran estereotipados, muy similares y que se apoyaban en documentación falsa y que existían contradicciones en sus relatos<sup>911</sup>.

Estas disposiciones de rango inferior a la ley como las instrucciones, circulares, etc., dice López Garrido es una de las mayores debilidades del derecho de asilo y refugio, ya que muchas ni siquiera son publicadas, por lo general son de uso interno, a pesar de que con ellas se está decidiendo derechos fundamentales, en el caso de los demandantes de asilo muchas veces es el último recurso que queda para salvar la vida<sup>912</sup>.

Debido al aumento de la inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo de ciudadanos colombianos de forma acelerada y sin observar el debido procedimiento que determina la legislación española y los tratados internacionales sobre derechos de los refugiados, CEAR interpuso un recurso administrativo ante la Audiencia Nacional de un peticionario colombiano, porque consideró que si bien era cierto que había algunos casos dudosos sobre la persecución que sufrían en Colombia, también era cierto que la administración estaba incumpliendo la obligación de estudiar el caso individual y con el debido procedimiento.

Al respecto se pronunció la jurisprudencia, manifestando la importancia de que la administración respete el correspondiente procedimiento, ya que mediante el procedimiento es que se puede determinar si la persona solicitante de asilo cumple o no con los requisitos para la concesión del estatuto de refugiado, ya que determinar la existencia de no persecución sin el debido procedimiento no era conforme a derecho. En este sentido el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 3 de Madrid, en sentencia de 8 de octubre de 2009, determinó que en el “trámite de admisión de una petición de asilo no se puede entrar a

---

911 CEAR, Informe la situación de los refugiados en España, 2009, p. 80.

912 LÓPEZ GARRIDO, D., El derecho de asilo, cit. pp. 140-141.

profundizar, sino que sólo procede examinar si la misma presenta verosimilitud a los efectos de poder determinar posteriormente en el procedimiento, en el cual se podrá hacer el estudio y valorar si existen pruebas de la persecución alegada y tomar legalmente la decisión que proceda”<sup>913</sup>. En esta misma línea se pronunció el Tribunal Supremo “las posibles incoherencias entre uno y otro relato deberán ser aclaradas por el solicitante durante el procedimiento, pero no cabe adelantar a la fase de admisión un juicio sobre el fondo del asunto que sólo cabe adoptar una vez tramitado el expediente en su totalidad”<sup>914</sup>. Por su parte la Audiencia Nacional manifestó que con esta práctica se desvirtuaba la naturaleza del procedimiento de asilo, “La situación previa y masiva de este tipo de solicitudes (...) no excusa que haya que evaluar cada solicitud por separado”<sup>915</sup>.

Las medidas tan drásticas que tomó la administración en 2007 sirvieron para disuadir a los posibles demandantes de asilo que huían a otros países o no solicitaban el asilo en España por temor de que sus peticiones fueran inadmitidas o denegadas y ser devueltos a Colombia. Los datos para 2008 reflejan una disminución importante ya que solamente se registraron 752 demandas de asilo de colombianos. De las cuales 468 se presentaron en puestos fronterizos, 182 en embajadas y 102 en territorio nacional. Del total de estas solicitudes 369 se admitieron a trámite<sup>916</sup>, esto es, más del 50 % fueron inadmitidas a trámite al considerar la administración que no cumplían los requisitos exigidos por la Convención de Ginebra de 1951. La caída para este año fue muy significativa si la comparamos con el año anterior, representó el 69,88 %. Además, 1.529 solicitudes acumuladas de años anteriores fueron rechazadas. Por otro lado, al finalizar 2008 más de cien solicitudes de asilo de ciudadanos colombianos estaban a la espera de la resolución judicial de su recurso contra la inadmisión a trámite por parte de la administración<sup>917</sup>. Para los años siguientes la disminución fue aún mayor. Así en el año 2009 solamente se registraron 255 solicitudes y para 2010 escasamente se superaron las 100 demandas de asilo de colombianos en España.

---

913 CEAR, Informe, la situación de los refugiados en España, 2010, p. 64.

914 Tribunal Supremo, Sentencia de 21 de abril de 2006, Sala 3ª, de lo Contencioso-Administrativo, Recurso2843/2003.

915 Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de septiembre de 2008, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el servicio jurídico de CEAR-Madrid contra la inadmisión a trámite de un ciudadano colombiano en noviembre de 2007, CEAR, Informe la situación de los refugiados en España, 2009, pp. 81-89.

916 MINISTERIO DEL INTERIOR, Asilo en cifras 2008, Madrid, 2009, pp. 35-55.

917 CEAR, Informe la situación de los refugiados en España, 2009, p. 188.

En 2009 entró en vigor la nueva ley de asilo, a partir de esta fecha las solicitudes de asilo no hicieron más que bajar en general. En 2012 se presentaron en España 2.580 solicitudes de protección internacional, de las cuales solamente 60 fueron de personas colombianas<sup>918</sup>, es la cifra más baja que se ha presentado en los primeros años de este siglo. La merma de las demandas de asilo en España creemos que estuvo influenciada por las enormes dificultades que tenían para estos años los perseguidos colombianos para salir de Colombia rumbo a España, sumado a ello la eliminación de la posibilidad de solicitar asilo en embajadas y consulados españoles<sup>919</sup>. Esta decisión del legislador español dificultó aún más el acceso al derecho de asilo a los colombianos ya que necesariamente debían trasladarse a España para presentar la solicitud. Además, de las grandes dificultades ya mencionadas también sirvió de efecto disuasorio la tasa tan alta de solicitudes inadmitidas a trámite y las resoluciones denegatorias en años anteriores, situación que se reflejó año tras año con las demandas de asilo tan reducidas. En 2013 solo se registraron 62 peticiones, cifra que para 2014 alcanzó a 97 solicitudes<sup>920</sup>.

Como se puede observar a partir del año 2010 los perseguidos colombianos no han mostrado interés por España como país de refugio, a pesar de que la persecución en Colombia seguía siendo muy alta. Para este año 280.041 personas habían sido desplazadas forzosamente en Colombia, es decir, que aproximadamente cada día 778 personas fueron obligadas a huir de sus hogares<sup>921</sup>. Según CODHES para 2011 el número de personas desplazadas internamente era de más de 5 millones de personas<sup>922</sup>, cifra que ha continuado al alza superando los 6,9 millones de personas a finales de 2015, número que volvió a posicionar a

---

918 CEAR, Informe la situación de los refugiados en España, 2013, pp. 48-50.

919 Artículo 38 de la 12/2009, de termina que “con el fin de atender casos que se presenten fuera del territorio nacional, siempre y cuando el solicitante no sea nacional del país en que se encuentre la Representación diplomática y corra peligro su integridad física, los Embajadores de España podrán promover el traslado del o de los solicitantes de asilo a España para hacer posible la presentación de la solicitud conforme al procedimiento previsto en esta Ley”.

920 MINISTERIO DEL INTERIOR, Informes asilo en cifras, Madrid, 2013, p. 11, 2014, p. 18, 2015, p. 21.

921 Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Informe, Bogotá junio 2011, pp. 10-11. Información disponible en

[http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=39&Itemid=52](http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=52), consultado 23/05/2012.

922 Solo en 2011 se desplazaron aproximadamente 259.146 personas, un promedio de 710 personas por día fueron obligadas abandonar sus hogares. Según CODHES, la mayoría de de estas personas huyeron de sus hogares por la confrontación armada entre las FARC y la fuerza pública y por la persecución que ejercieron los nuevos grupos que se formaron tras la desmovilización de 2003, como los Rastrojos, las Águilas Negras, los Paisas y el ERPAC. CODHES, “Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada”, Boletín, Número 79 - Bogotá, Quito, Marzo de 2012, pp. 4-8. Disponible en [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_si&type=4](http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=4), consultado 24/03/2017.

Colombia un año más en el primer puesto por número de desplazados forzosos internos en el mundo<sup>923</sup>.

Estas cifras tan altas de desplazamiento forzado son la muestra de la necesidad de protección que requieren millones de ciudadanos colombianos, como lo refleja el informe de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). Entre los años 2012 y 2015 en plena negociación del gobierno colombiano y las FARC, se intensificó la violación de los derechos humanos. En este periodo más de 648.000 personas se vieron obligadas a huir de sus hogares. Cerca de tres millones y medio de personas sufrieron restricciones de movilidad o limitaciones de acceso a bienes y servicios básicos, de las cuales casi 2,5 millones sufrieron estas limitaciones por causas directas del conflicto; se produjeron 836 víctimas de minas antipersonales; se registraron más de 37.000 homicidios, lo que significa que cerca de 1.200 personas fueron asesinadas cada mes; se llevaron a cabo 721 secuestros en 29 de los 32 departamentos del país. En promedio, cada mes fueron secuestradas 22 personas en Colombia; se registraron 1.006 víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual en el marco del conflicto armado, el 91% fueron mujeres y el 7% hombres. Al menos unas de cada cuatro víctimas eran menores de edad<sup>924</sup>. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también señaló que en el período de negociaciones en Colombia se continuó con la violación de los derechos humanos por parte de todos los actores del conflicto armado<sup>925</sup>. Especialmente ha sido trágico para los defensores de derechos humanos, líderes sociales y comunitarios. En 2016, cuando se firmó el proceso de paz, 80 personas dedicadas a la defensa de los derechos humanos fueron asesinadas. Además, se presentaron varios casos de amenazas, atentados y hurtos de información a personas que defienden los derechos humanos<sup>926</sup>.

---

923 ACNUR, Informe 2015, cit., p. 30.

924 ONU, Informe tendencias humanitarias y paz, noviembre 2012 – junio 2015, es elaborado y publicado por la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) en colaboración con socios del Equipo Humanitario de País y del Sistema de Naciones Unidas en Colombia. Información disponible en

[https://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/150818\\_tendencias\\_humanitarias\\_ii\\_sem\\_2015\\_vf\\_0.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/150818_tendencias_humanitarias_ii_sem_2015_vf_0.pdf), consultado 21/03/2016.

925 Informe anual, Capítulo V seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos, 2015, párrafo 17, <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/InformeAnual2015-cap5-Colombia-ES.pdf>, consultado 22/03/2016.

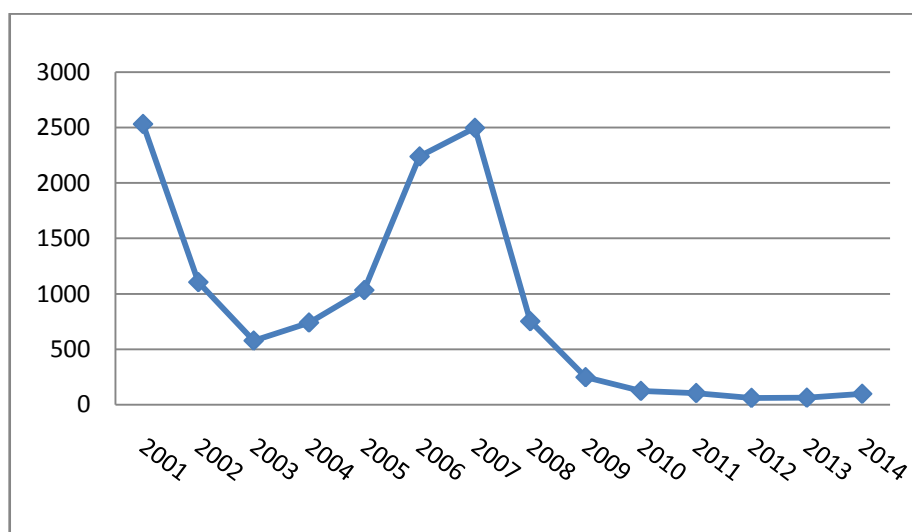
926 AMNISTÍA INTERNACIONAL, “Colombia: ochenta activistas muertos en el año de la paz”. Información disponible en [https://www.es.amnesty.org/actua/acciones/colombia-defensores-ene17/?utm\\_source=FBPAGE&utm\\_medium=social&utm\\_term=Killings\\_disappearances&utm\\_content=Web\\_petition-80muertos-Colombia-20170306-FBPAGE&utm\\_campaign=Online\\_activism](https://www.es.amnesty.org/actua/acciones/colombia-defensores-ene17/?utm_source=FBPAGE&utm_medium=social&utm_term=Killings_disappearances&utm_content=Web_petition-80muertos-Colombia-20170306-FBPAGE&utm_campaign=Online_activism), consultado 07/02/2017.

**Tabla 4. Evolución de las solicitudes de asilo de ciudadanos colombianos en España (2001-2014)**

Año	Nº. de solicitudes	Año	Nº. de solicitudes
2001	2.532	2008	752
2002	1.105	2009	247
2003	577	2010	123
2004	740	2011	104
2005	1.033	2012	60
2006	2.239	2013	62
2007	2.497	2014	97

Fuente: Ministerio del Interior y elaboración propia.

**Gráfico 6. La evolución de solicitudes asilo de ciudadanos colombianos en España (2001-2014)**



Fuente: Ministerio del Interior y elaboración propia

#### **4. LA PROTECCIÓN OTORGADA A LOS REFUGIADOS COLOMBIANOS EN ESPAÑA**

La DUDH consagra en su artículo 14 que: “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”. En este sentido, toda persona que ve amenazada su vida gravemente y su estado no es capaz de protegerlo se convierte en

potencial beneficiario del derecho de asilo. De acuerdo a los datos recopilados en España son muy pocos los demandantes de asilo colombianos que han conseguido protección. La mayoría de las solicitudes han sido inadmitidas o denegadas, aun teniendo el informe favorable de ACNUR. En el año 2005 se le reconoció el estatuto de refugiado a 81 personas y a 17 la residencia por razones humanitarias, mientras que para el año 2008, solo se concedió protección a 21 personas de origen colombiano, de las cuales 15 recibieron el estatuto de refugiado y a 6 personas se les permitió quedarse por razones humanitarias. Es una cifra muy baja teniendo en cuenta que en este año demandaron protección internacional 752 personas<sup>927</sup>.

Ante las dificultades de los colombianos para encontrar protección internacional ACNUR reiteradamente se ha pronunciado sobre las medidas que deben adoptar las personas encargadas (autoridades) de decidir sobre las solicitudes de asilo: no sólo deben estar conscientes de la situación prevaleciente en el país sino que también deben valorar los riesgos para la vida, la libertad y la seguridad con base en la situación específica prevaleciente en el lugar de origen. Dada la naturaleza dinámica y rápidamente cambiante de los patrones del conflicto armado colombiano, regiones o áreas que estaban relativamente tranquilas en periodos anteriores pueden convertirse en áreas de alto riesgo en corto tiempo como resultado de nuevos o renovados intentos de los grupos armados irregulares por controlar el territorio, la población y los recursos<sup>928</sup>. Por lo que las decisiones deben basarse en un análisis cuidadoso de todas las circunstancias individuales del caso, tales como el perfil personal del solicitante, sus antecedentes sociales, familiares, políticos y étnicos; la colaboración real (o percibida por otros) con un grupo político o social en particular, así como sus actividades<sup>929</sup>.

Sin embargo, parece que poco han servido las recomendaciones y directrices de ACNUR, porque las resoluciones favorables cada vez más han ido a la baja. Así para el año 2009 solamente a 24 personas colombianas se les concedió protección internacional, de las cuales 14 recibieron el estatuto de refugiado y 10 personas la protección subsidiaria, mientras tanto para este mismo año fueron rechazadas 1.004 solicitudes (acumuladas) de ciudadanos colombianos<sup>930</sup>.

---

927 MINISTERIO DEL INTERIOR, Informe asilo en cifras, Madrid, 2009, pp. 22-66.

928 ACNUR, Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y los refugiados colombianos, Ginebra, 2005.

929 Ídem.

930 MINISTERIO DEL INTERIOR, Informe asilo en cifras, Madrid, 2010, pp. 64-67.

En 2009 se incorporó la protección subsidiaria en la ley 12/2009<sup>931</sup> como un sistema complementario a la protección internacional establecido por el derecho de la UE, y del que se pueden beneficiar aquellas personas a las que no se les reconozca la condición de refugiadas conforme a la Convención de Ginebra pero que tengan un alto riesgo de sufrir daños graves en caso de ser devueltos al país de origen. Una de las causas de denegación de las demandas de asilo a los colombianos justo era que no estaban cubiertos por las causas de persecución que establece la Convención de Ginebra. No obstante, la incorporación de este nuevo mecanismo de protección internacional en el derecho español no cambió la situación de los refugiados colombianos que continuaron viendo como la mayoría de las solicitudes se denegaban.

En 2010 se otorgó protección a 33 personas, de las cuales a 27 se les concedió el estatuto de refugiado y a 6 personas la protección subsidiaria<sup>932</sup>. En 2011 se presentó un ligero incremento cuando se resolvieron favorablemente 49 resoluciones, a 36 personas se les concedió el estatuto de refugiado, a 11 personas la protección subsidiaria y a 2 personas se les autorizó la residencia por razones humanitarias<sup>933</sup>.

ACNUR para facilitar a los estados quienes son las personas colombianas necesitadas de protección, desde 2002 determina cuáles son los grupos en riesgo que pueden ser beneficiarios del estatuto de refugiado como de otros grupos que, aunque no cumplen los requisitos de la Convención de Ginebra de 1951, pueden necesitar de otro tipo de protección. Dentro de las personas que sufren persecución en Colombia ha incluido: los simpatizantes o presuntos simpatizantes de las partes en conflicto, ex miembros de las partes en conflicto, autoridades municipales y departamentales en ejercicio y retiradas, personas relacionadas con la administración de justicia, defensores de los derechos humanos, líderes sindicales, individuos con un alto perfil público o comunitario, periodistas, comunidades indígenas y afrocolombianas, niños soldados, grupos sociales marginales y víctimas de la trata de personas<sup>934</sup>.

---

931 Artículo 4 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria

932 MINISTERIO DEL INTERIOR, Informe asilo en cifras, Madrid, 2011, pp. 78-80.

933 MINISTERIO DEL INTERIOR, Informe asilo en cifras, Madrid, 2012, pp. 57-59.

934 ACNUR, Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y los refugiados colombianos Ginebra, Septiembre de 2002, párrafos, 14-21 y 91-132, 2005.



Dado el alto número de personas perseguidas ACNUR ha ido ampliando los perfiles de las personas colombianas que necesitan protección. Así, para 2015 incluyó a los miembros de movimientos sociales y políticos asociados con el Proceso de Paz de La Habana y personas que se presume están asociadas con el Proceso de Paz de La Habana, abogados, testigos y otras partes interesadas en procesos judiciales, trabajadores agrícolas, pequeños propietarios, campesinos, pequeños comerciantes, trabajadores del transporte público, taxistas, personas reclamantes de restitución de tierras, maestros, mujeres/ niños con determinados perfiles o en circunstancias específicas, en particular, niños y niñas (en zonas donde se están formando nuevos grupos armados o los grupos guerrilleros reclutan a menores) y personas con orientación sexual y/o identidad de género diversas<sup>935</sup>.

A pesar de los diferentes pronunciamientos de las distintas organizaciones de la violación de los derechos humanos en Colombia y las directrices de ACNUR sobre los grupos de personas más necesitadas de protección, España ha continuado en la misma línea de conceder la mínima protección a los refugiados colombianos. Así, en 2012 se reconoció la condición de refugiado a 14 personas colombianas y a 3 personas se les otorgó la protección subsidiaria<sup>936</sup> y en 2014 solamente se otorgó el estatuto de refugiado a 14 personas de origen colombiano<sup>937</sup>. Estos datos sobre la protección que ha otorgado España a los perseguidos colombianos son una muestra que entre la promulgación de la norma y su aplicabilidad existen enormes diferencias.

---

935 ACNUR, Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo de Colombia, 2015, pp. 27-59.

936 MINISTERIO DEL INTERIOR, Informe asilo en cifras, Madrid, 2013, p. 56.

937 MINISTERIO DEL INTERIOR, Informe asilo en cifras, Madrid, 2015, p. 60.

**Tabla 5. Evolución de la protección otorgada en España a los colombianos 2008-2014**

<b>Año</b>	<b>Nº Refugiados</b>	<b>Nº Protección Subsidiaria</b>	<b>Nº de Razones Humanitarias</b>	<b>Total</b>
2008	15	6	-	21
2009	14	10	-	24
2010	27	6	-	33
2011	36	11	2	49
2012	14	3	-	17
2013	14	-	-	14
2014	14	-	-	14
Total	124	38	2	162

Fuente: Ministerio del Interior

Si observamos la tabla anterior vemos que las resoluciones favorables han sido muy bajas, lo que demuestra que la mayor parte de los demandantes colombianos de asilo en España no reciben protección, a pesar de que en Colombia año tras año se ha violado los derechos humanos de forma sistemática y generalizada.

Seguidamente veremos las causas que dificultan el acceso al derecho de asilo a los perseguidos colombianos en España.

## **5. LAS BARRERAS QUE OBSTACULIZAN LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL A LOS CIUDADANOS COLOMBIANOS EN ESPAÑA**

En el planteamiento de este estudio indicamos que para que un derecho sea efectivo deben existir mecanismos o instrumentos a disposición de los beneficiarios del derecho para que lo puedan ejercer. En el caso del derecho de asilo no solo faltan mecanismos para el ejercicio de este derecho, sino que, además, existe una serie de obstáculos que desvirtúan el sistema privilegiado que ha reconocido el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados, que diferencia la protección que se debe otorgar a los refugiados y solicitantes de asilo del resto de extranjeros<sup>938</sup>.

---

938 LÓPEZ GARRIDO, D., El derecho de asilo, cit., p. 139.

El estado español lleva años implementado una serie de medidas para frenar la inmigración ilegal, medidas que consideramos están íntimamente relacionadas con la disminución de las demandas de asilo de colombianos en España, es decir, que este número tan reducido de las solicitudes de asilo que se viene presentando año tras año en España no es voluntaria, sino impuesto por los diferentes obstáculos tanto legales como físicos.

### **Las barreras que en Colombia obstaculizan el acceso a la protección internacional:**

- La exigencia de visado que impuso el gobierno español a los ciudadanos colombianos en el año 2002 se convirtió en una gran barrera para las personas perseguidas en Colombia que deseaban buscar protección en España. En 2003 CEAR puso de manifiesto los graves problemas que tenían los ciudadanos colombianos a la hora de solicitar el visado por la insuficiente representación consular que había en Colombia. Las personas que pretendían venir a España se veían obligadas a realizar largos y reiterados desplazamientos para solicitar el visado. Esta situación afectaba gravemente a las personas desplazadas forzosamente tanto por motivos de seguridad como económicos, dado que solo se podía solicitar personalmente en la embajada española en Bogotá, además, la demora en la tramitación de los visados era muy larga, ya que la media de espera de las citas en el Consulado de Bogotá podían oscilar entre cuatro a cinco meses<sup>939</sup>.
- A pesar de la complejidad del conflicto, el número tan importante de campesinos e indígenas asesinados y el número de desplazados forzosos tan alto no se han establecido sistemas de información del derecho de asilo en las regiones más afectadas, lo que lleva a un total desconocimiento del sistema de protección internacional por parte de los potenciales beneficiarios del derecho de asilo.
- Otra situación que ha afectado a las personas que sufren persecución es la falta de infraestructura como carreteras, aeropuertos. Muchas personas viven en regiones apartadas de difícil acceso. El hecho de vivir de forma aislada en “las zonas rojas”<sup>940</sup> o sin presencia gubernamental, hace que las personas sean más vulnerables y dificulta la huida, aumenta el temor de convertirse en un objetivo de los grupos armados al margen de la ley, si buscan protección o denuncian.

---

939 CEAR, Informe la situación de los refugiados en España, 2003, pp. 28-29.

940 Las zonas rojas, son regiones de Colombia, difíciles de transitar, debido a que predominan los grupos armados al margen de la ley.

- Una de las mayores dificultades que tienen las personas perseguidas es la falta de recursos económicos, ya que la mayoría de las personas cuando huyen tienen que dejar todos sus bienes abandonados, además, que un gran número de la población desplazada en Colombia son campesinos, indígenas y afrocolombianos, tres de los colectivos que hacen parte de la población con menos ingresos en este país.

- Las sanciones económicas a los transportistas: la Convención de Ginebra en su artículo 31 establece que los estados contratantes no impondrán sanciones a las personas que sufren persecución y entren ilegalmente al territorio que desear buscar la protección. No obstante, esta garantía no se aplica a todas las personas necesitadas de protección en España. La ley de extranjería tipifica como infracción muy grave el traslado a España de extranjeros que no estén dotados de pasaporte, documento de identidad o título de viaje y, en su caso, visado válido y vigente, e impone sanciones económicas a los transportistas que no hubieran efectuado los debidos controles de documentación<sup>941</sup>, la única excepción es que el extranjero cuando llegue a España solicite el asilo y dicha solicitud sea admitida a trámite<sup>942</sup>. Esto no supone ninguna garantía para los transportistas ya que como vimos anteriormente el estado español inadmite la mayoría de las solicitudes de asilo que recibe.

**Las barreras en España que obstaculizan el acceso a la protección internacional a los colombianos:** Después de sortear muchas barreras para llegar al territorio español se inicia una nueva carrera para acceder al derecho de asilo. Las distintas organizaciones que trabajan con los refugiados como CEAR o ACNUR, han puesto de manifiesto las dificultades a las que se enfrentan los refugiados colombianos en España. A continuación, veremos algunas de estas dificultades:

- CEAR constató el gran desconocimiento que había por parte de los funcionarios dedicados al estudio de las solicitudes de asilo sobre la realidad de la violación de los derechos humanos en Colombia. Al denegar las demandas de asilo aplicaban la alternativa de huida, es decir, argumentaban que la persona debía haber huido a otra parte del territorio colombiano antes de huir a España. ACNUR se pronunció sobre esta medida y dijo que en el caso colombiano la alternativa de huida no era viable, dado que la violencia que se ejercía sobre la población civil era generalizada y que en muchos casos las personas, aunque

---

941 Artículo 54.2, b) Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

942 Artículo 54.3 Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

cambiaran de región no lograban salvar su vida<sup>943</sup>. Esta situación de inseguridad se reflejó con casos como el de Ana Fabricio, asesinada el 7 de junio del 2011 que evidencia la falta de protección por parte del Estado Colombiano, aunque ella se había trasladado en varias ocasiones a otros lugares del territorio colombiano<sup>944</sup> no fue suficiente para proteger su vida.

- Otra de las grandes dificultades para los refugiados colombianos en España fue la aplicación estricta de las causas que establece la Convención de Ginebra de 1951. La OAR denegaba la mayor parte de las solicitudes de colombianos por considerar que las causas de persecución no encuadraban dentro de las causas de la Convención de Ginebra de 1951. Así quedó reflejado en el caso de una ciudadana colombiana que solicitó asilo en 2003 y que fue inadmitida a trámite, pese a alegar que desde 1992 hasta que salió de su país, a principios de 2003, su familia había sufrido persecución. Durante esta década, además, de continuas amenazas telefónicas, su padre, tres hermanos y un cuñado fueron asesinados, otro hermano desapareció y una hermana sufrió heridas. A pesar de todo ello, la solicitud fue inadmitida a trámite porque no alegó ninguna causa de la Convención de Ginebra, aunque la OAR no puso en duda la documentación que aportó<sup>945</sup>. Ante esta situación ACNUR puso de manifiesto que muchas de las solicitudes de asilo de colombianos se encontraban dentro de la Convención de 1951, ya que la persecución se refería a amenazas contra su vida, su seguridad o su libertad, debido a la violencia generalizada o de las violaciones masivas de los derechos humanos por parte de los grupos armados o por los combates entre los grupos armados que se disputaban el poder y que han convertido a la población civil en instrumento de guerra. Destacando que en los lugares donde persisten las guerras y la violencia, las mismas son, a menudo, utilizadas como instrumentos de persecución, ya que ambas suelen ser los medios escogidos por los perseguidores para reprimir o eliminar a un grupo o a varios grupos específicos, los cuales son

---

943 ACNUR, Considera que en Colombia no se puede aplicar la alternativa huida interna, debido a la violencia generalizada, Directriz de elegibilidad para la evolución de la necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo de Colombia, Documento HCR/EG/COL/10/2 de 27 de mayo 2010.

944 Ejemplo de caso que no funciona la alternativa de huida dentro de Colombia, Mujer que “(...) Llegó a Medellín huyendo de las matanzas cometidas por grupos paramilitares de las que fueron víctimas varios de sus familiares en la región del Urabá, desde entonces se asentó como desplazada en el barrio La Cruz de la comuna tres (Manrique). Denuncio a la Policía pertenecientes a la Estación de San Blas (Manrique) de apoyar la estructura paramilitar en la zona, además de cometer actos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes contra jóvenes del barrio, entre ellos a uno de sus hijos. Estas denuncias le acarrearón persecuciones, señalamientos y amenazas que fueron denunciados ante los Organismos de Control de la ciudad, la Alcaldía de Medellín y la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Suboficina Medellín. Tal era su situación de persecución que se veía obligada a dormir en diferentes casas por fuera del barrio como medida para proteger su vida”, información disponible en <http://www.centromemoria.gov.co/noticias/1-latest-news/588-ana-fabricia-otro-golpe-a-las-victimas-en-la-lucha-por-la-restitucion-de-sus-tierras>, consultado 07/06/2012.

945 CEAR, Informe la situación de los refugiados en España, 2005, p. 124.

acosados en virtud de la opinión política o de la afiliación que sostienen o que se les imputa<sup>946</sup>.

- Otro factor que de acuerdo a CEAR ha influido en la inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo es la poca diligencia de los letrados. Esta organización constató que en varios casos no mostraban interés por la defensa del solicitante, en los casos de inadmisión no solicitaban el reexamen y dejaban vencer los plazos. Así, por ejemplo, en 2005 CEAR decidió asumir el caso de un ciudadano colombiano al que estaba a punto de expirar el plazo del reexamen por dejación del abogado. Esta solicitud fue al final admitida a trámite y tuvo la oportunidad que se estudiara a fondo en el debido procedimiento<sup>947</sup>.

- La prueba corresponde al solicitante de asilo, situación que agrava la condición de los refugiados ya que en muchos casos no pueden demostrar la causa de la persecución. En Colombia muchas personas perseguidas no denuncian por miedo o por falta de instituciones oficiales en los lugares donde sufren la persecución, esto hace que cuando van a solicitar el asilo en España no tengan documentación suficiente para sustentar su relato y sean denegadas sus peticiones. CEAR puso de manifiesto que algunos solicitantes, cuando fueron devueltos a Colombia, a su llegada a Bogotá habían sido entrevistados por las autoridades colombianas respecto a la solicitud de asilo formulada en España, agravando aún más su situación en cuanto a seguridad. Si bien las autoridades españolas informan, tras comunicarles la denegación de entrada en territorio español, la posibilidad de acceder a un tercer país, esta opción resulta en la práctica inviable, dado que los colombianos precisan de un visado en la mayoría de los países, que hace que la única opción posible sea el retorno a Colombia. En otras ocasiones continuaban el viaje a Tel-Aviv, donde no les exigen visado, pero en la mayoría de los casos las autoridades israelíes les denegaban la entrada y eran retornados al aeropuerto de Madrid-Barajas, desde donde los devolvían a Colombia. Las devoluciones ponían en grave peligro la vida de los solicitantes de asilo colombianos e incluso algunas personas cuando llegaron a Colombia fueron asesinadas<sup>948</sup>.

---

946 ACNUR, Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y los refugiados colombianos, Ginebra, 2002, párrafo, 42.

947 CEAR, Informe la situación de los refugiados en España, 2005, p.107.

948 R.P. había viajado a España con uno de sus hermanos en el mes de octubre de 2007. Sus solicitudes fueron inadmitidas a trámite y ambos regresaron a Colombia. Tras su llegada al país, a los 15 días, su hermano fue asesinado. Informe CEAR 2010, cit., pp. 168-169.

Todas estas barreras han contribuido a que España no sea el lugar preferido por los refugiados colombianos, a pesar de existir lazos históricos. A continuación, vamos a ver qué países han acogido a los refugiados colombianos.

## **6. LOS PAÍSES VECINOS A COLOMBIA SOPORTAN EL MAYOR PESO DE LOS REFUGIADOS COLOMBIANOS**

Hemos señalado anteriormente que existe un número importante de refugiados en el mundo y que la mayoría ha huido dentro de su propio territorio o región, particularmente a los países vecinos. Los refugiados colombianos no son la excepción a esta regla, el mayor número se encuentra en los países vecinos como Ecuador, Venezuela, Panamá, etc.

La región de Latinoamérica ha sido pionera en materia de asilo, tiene una amplia tradición que comenzó hace más de 100 años, concretamente con el Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889<sup>949</sup> que incorporó el derecho de asilo. Este tratado fue luego revisado en el Segundo Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado, celebrado también en la ciudad de Montevideo en 1939, que aprobó el Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos.

Posteriormente, se firmaron tres convenciones latinoamericanas: la primera fue la Convención sobre Asilo de La Habana de 1928, aprobada en la Sexta Conferencia Internacional Americana, luego le siguieron la Convención sobre Asilo Político de Montevideo, de 1933, aprobada en la Séptima Conferencia Internacional Americana, y la Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas, de 1954, aprobada en la Décima Conferencia Internacional Americana. Igualmente se firmó en 1948 la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre<sup>950</sup> y la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José<sup>951</sup>

---

949 Firmado en la ciudad de Montevideo, Uruguay, el 23 de enero de 1889, en el Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado.

950 (Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948) Serie: Novena Conferencia Americana, Bogotá, 1948 Acta y Documentos, p. 297. En su artículo XXVII consagra el derecho de asilo, “toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales”.

951 Convención Americana Sobre Derechos Humanos Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32) San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969. Artículo 22.7 “Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales”.

Y más reciente se firmó la Declaración de Cartagena de 1984 que, aunque no es vinculante, ha sido de una gran importancia para la región. Es la primera Declaración internacional que reconoce otras causas de persecución distintas a la de la Convención de Ginebra como la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos y las violaciones masivas de los derechos humanos<sup>952</sup>.

## **6.1. La dificultad para determinar a los refugiados colombianos en la región**

### **Latinoamericana**

Determinar con exactitud el número de personas colombianas que han huido a los países de la región es una tarea casi imposible por diversas razones: por un lado, Colombia no lleva un registro de todas de las personas que cruzan las fronteras por causa de la persecución, por otro lado, muchos de los que huyen cuando llegan al país de acogida no manifiestan que han sufrido persecución, se conforman con la protección de facto. Ante la falta de datos de las personas que habían huido a los países vecinos, ACNUR en 2008 llevó a cabo un estudio en Ecuador y Venezuela, los dos países fronterizos que más inmigración había registrado. Con este estudio ACNUR buscaba determinar la magnitud y el perfil de la población colombiana que había ingresado a estos países necesitada de protección internacional y que no aparecía en los registros oficiales, así como profundizar en las razones, circunstancias y motivos por los que estas personas permanecen en tal situación de “invisibilidad”.

En Ecuador, ACNUR encontró que aproximadamente entre 130.000 y 140.000 personas no estaban registradas como refugiadas, a pesar de haber huido de Colombia, no tenían ningún tipo de protección reconocida ni de documentación. Situación que, además, de dejarlos fuera del sistema de protección los ponía en grave riesgo, ya que los grupos armados en algunos casos los asesinaban pensando que si no tenían documentación eran informantes o del grupo contrario. El número de refugiados reconocidos en Ecuador para 2008 era de 20.000 personas, cifra muy inferior a la registrada por ACNUR como personas que carecían de protección. La mayor parte de las personas que no habían pedido ninguna protección manifestaron desconocimiento del derecho de protección, otros manifestaron que no se

---

952 GORTÁZAR ROTAECHE, C., Derecho de asilo y “no rechazo” del refugio, cit. pp. 278-279.



registraban por miedo a ser devueltos a Colombia o no declaraban la situación de perseguido por miedo a represalias a los familiares en Colombia o por no sufrir rechazo social<sup>953</sup>.

Igualmente ACNUR para este mismo año realizó un estudio sobre los colombianos residentes en Venezuela y comprobó que había 118.290 personas sin registrarse y sin ningún tipo de documentación. La mayoría manifestó que el desplazamiento a Venezuela estaba motivado por las graves violaciones de los derechos humanos que padecían en Colombia por el conflicto armado, la percepción de una mayor seguridad y en menor medida por los lazos familiares en Venezuela o la cercanía del país<sup>954</sup>.

Estos dos trabajos de campo realizados por ACNUR en Ecuador y Venezuela permiten visualizar la realidad que se oculta detrás de las cifras de inmigrantes, es decir, que muchos de los que aparecen como inmigrantes en realidad son refugiados que una vez desaparece la amenaza o encuentran un mínimo de seguridad no realizan ningún otro trámite para que se les reconozca la protección internacional, se conforman con la protección de facto.

## **6.2. Los solicitantes de asilo colombianos en países vecinos**

Ecuador es uno de los países de la región que más solicitudes de asilo de colombianos ha recibido en los últimos años. Se estima que entre los años 2000 y 2013 recibió 175.000 solicitudes de asilo y otorgó el estatuto de refugiado a 54.865 personas colombianas<sup>955</sup>. Solo en 2003 se presentaron 11.388 solicitudes de asilo y en 2004, 7.626 solicitudes de asilo<sup>956</sup>. También es el país que más protección ha otorgado. En 2008 concedió el estatuto de refugiado a 26.200 colombianos y a 82.300 personas la condición similar a refugiado<sup>957</sup> y

---

953 ACNUR, Informe piloto, evaluación de las necesidades globales, realidades de los refugiados, satisfaciendo las necesidades de los refugiados y de otras personas de interés del ACNUR a nivel mundial, 2008, p. 2. Información disponible en [http://www.acnur.es/PDF/6810\\_20120402173653.pdf](http://www.acnur.es/PDF/6810_20120402173653.pdf), consultado 16/09/2016.

954 ACNUR junto con la ONG Holandesa para los refugiados Stichting Vluchteling Publicaron el estudio “El perfil de la población colombiana con necesidad de protección internacional. El caso de Venezuela”, 2008. Información disponible <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2009/6953>, consultado 23/06/2016.

955 ACNUR, Informe anual resumen ejecutivo, 2014, p. 8. Información disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10132>, consultado 23/05/2016.

956 CEBALLOS MEDINA, M., Impacto de las migraciones forzadas, cit, p. 80.

957 ACNUR, Informe tendencias globales 2009, p. 8.

estaban para ese año 33.000 solicitudes pendientes por resolver<sup>958</sup>. Para el año 2009 concedió el estatuto de refugiado aproximadamente a 7.900 colombianos<sup>959</sup>.

En 2013, a pesar de que ya se había iniciado los Diálogos de Paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, aproximadamente 900 personas solicitaron mensualmente asilo en Ecuador, en total se presentaron 10.587 solicitudes de asilo para este año. De esa cifra, el gobierno ecuatoriano informó que 952 personas habían sido reconocidas como refugiados hasta septiembre de ese mismo año, lo que representó una tasa de reconocimiento estimada de alrededor del 13 % del total de las solicitudes presentadas<sup>960</sup>.

En Venezuela para 2006 se presentaron 2.562 solicitudes de asilo y a finales del año 2008 estaban 11.936 solicitudes acumuladas pendientes o por resolver de solicitantes colombianos<sup>961</sup>, pero la mayoría de refugiados colombianos no presentaron ninguna solicitud de reconocimiento de protección en este país, así ACNUR constató que para el año 2011 aproximadamente unas 203.600 personas, a pesar de haber huido de Colombia vivían como simples inmigrantes ilegales, debido a la poca protección que otorga este país, situación que desanima a las personas refugiadas a iniciar cualquier gestión para conseguir reconocimiento<sup>962</sup>. Al igual que con los refugiados en Ecuador se conformaban con la protección de facto.

En otros países de la región también se ha reportado población refugiada que no ha demandado el reconocimiento de protección. Según Gonzalo Vargas Llosa, representante de ACNUR en Panamá, para 2009 había por lo menos 60.000 colombianos indocumentados viviendo en la capital y otros centros urbanos y en Costa Rica aproximadamente unos 10.000 colombianos refugiados se encontraban sin solicitar reconocimiento<sup>963</sup>.

---

958 CEBALLOS MEDINA, M., Impacto de las migraciones forzadas, cit., p. 71.

959 ACNUR, Informe tendencias globales, 2010, p. 14.

960 ACNUR, Informe anual resumen ejecutivo para refugiados en Ecuador, 2013, p. 11.

961 CEBALLOS MEDINA, M., Impacto de las migraciones forzadas, cit, p. 71.

962 ACNUR, Informe tendencias globales, 2012, p. 12.

963 CEAR, Informe la situación de los refugiados en España, 2010, p. 25.

### 6.3. Las dificultades que encuentran los refugiados colombianos en los países vecinos

Aunque la región Latinoamericana tiene una larga tradición en derecho de asilo, al igual que otras regiones está lejos de armonizar el sistema de asilo<sup>964</sup>. Cada país tiene sus propias normas y sus procedimientos no siempre favorables para los refugiados. Ecuador es el país de la región que más protección ha reconocido a los refugiados colombianos, no obstante, persisten grandes dificultades para que se reconozca la protección y otros servicios como acceso al trabajo o a servicios sociales básicos. Después de las tensiones vividas en el año 2008 entre Colombia y Ecuador, debido al bombardeo realizado en territorio Ecuatoriano por parte del ejército colombiano en el que murió Raúl Reyes, miembro del secretario de las FARC, Ecuador endureció las leyes para el ingreso de colombianos y comenzó a exigir certificado judicial a los colombianos que querían entrar a este país<sup>965</sup>. Posteriormente también exigió apostilla para el pasado judicial, estos requisitos afectaban a las personas perseguidas tanto por el coste como por el tiempo.

Según ACNUR, en los últimos años un número creciente de solicitantes de asilo, e incluso refugiados reconocidos en Ecuador, han optado por otras alternativas migratorias, como la visa de amparo (visa de dependiente o familiar) o el permiso de residencia temporal del Mercado Común del Sur (en adelante MERCOSUR). En 2014 ACNUR facilitó la financiación a 887 personas sin documentos o sin estatus legal para que pudieran acceder a diversas alternativas migratorias en el país<sup>966</sup>.

Otro ejemplo es Panamá, donde los refugiados colombianos no encuentran suficientes garantías, debido a diferentes factores como: la legislación interna que contempla la aplicación selecta de la figura temporal de protegido humanitario en lugar de usar el concepto de refugiado, se restringe la libertad de circulación severamente y las deportaciones para los refugiados colombianos es muy alta<sup>967</sup>. En 2008 se expidió el Decreto Ley No.3, se reconfiguro la normativa sobre refugiados, con la cual se creó el Servicio Nacional de Migración. Sin embargo, la Mesa Nacional de Migrantes y Refugiados de Panamá sostiene

---

964 FISCHER DE ANDRADE, J. H., "Protección de refugiados en Latinoamérica y en las Américas" en TRUJILLO PEREZ, A. J., ORTEGA TEROL, cit., p. 162 y ss.

965 CARREÑO, Á. M., "Refugiados en las fronteras colombianas: Ecuador, Venezuela y Panamá", Revista Encrucijada Americana, 2012, pp. 6-24.

966 ACNUR, Informe anual, resumen ejecutivo, Ecuador, 2014, p. 10. Disponible en red <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10132.pdf>, consultado 13/03/2017.

967 CEBALLOS MEDINA, M., Impacto de las migraciones forzadas, cit, p. 80.

que esta provee de menores garantías a quienes solicitan este estatus, al aumentar las multas por ingresar de manera irregular al país y no incluir el principio de no devolución de solicitantes de protección que contempla la Convención de 1951, principio fundamental para garantizar la seguridad de las personas perseguidas<sup>968</sup>.

## **7. LA RESPUESTA DE ESPAÑA FRENTE A LA NECESIDAD DE PROTECCIÓN DE LOS COLOMBIANOS**

De acuerdo a los datos estudiados la protección que ha otorgado España a los perseguidos colombianos realmente es insuficiente. Colombia como hemos indicado anteriormente por varios años ha ocupado el primer lugar en desplazamiento forzado interno, como consecuencia de unos de los conflictos más complejos, por su crueldad y prolongación en el tiempo, de hecho es el único conflicto activo actualmente en el Continente Americano. La cifra de desplazados internos alcanzó los 6,9 millones para 2015, sin embargo, mientras aumenta el desplazamiento forzado interno el número de refugiados disminuye, según CODHES para el año 2011 habían huido de Colombia 398.753 personas, cifra que a 2015 disminuyó a 340.000 personas<sup>969</sup>. Consideramos que estas diferencias tan grandes entre refugiados y desplazados internos, reflejan claramente las dificultades que tienen que enfrentar los perseguidos colombianos para salir de Colombia.

A pesar de la constante violación de los derechos humanos en Colombia, España ha continuado con la política restrictiva del derecho asilo a los colombianos, situación que se refleja tanto en las demandas de asilo como en las resoluciones favorables que desde el año 2001 no han hecho más que disminuir. En total entre 2001 y 2014 se han presentado en España únicamente 13.529 solicitudes de asilo de esta nacionalidad.

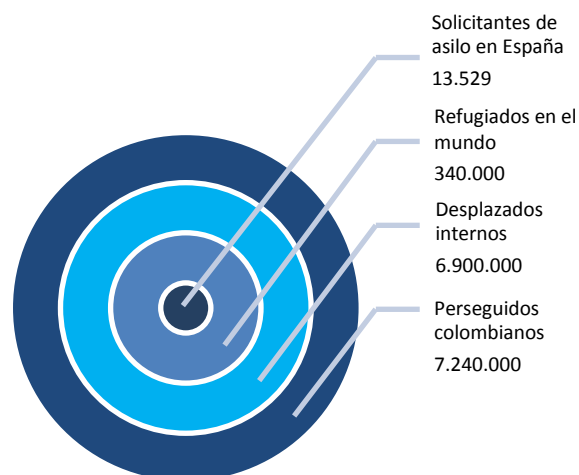
Del total de los perseguidos colombianos registrados para 2015 España solamente ha recibido el 0,18 % y del total de refugiados colombianos el 3,8 %. Como observamos las cifras de los colombianos que demandaron protección en España es mínima comparada con el alarmante número de personas perseguidas en Colombia, por lo que concluimos que España no es el país de refugio para los colombianos.

---

968 CARREÑO, Á. M., "Refugiados en las fronteras colombianas: Ecuador, Venezuela y Panamá", cit., pp. 6-24.

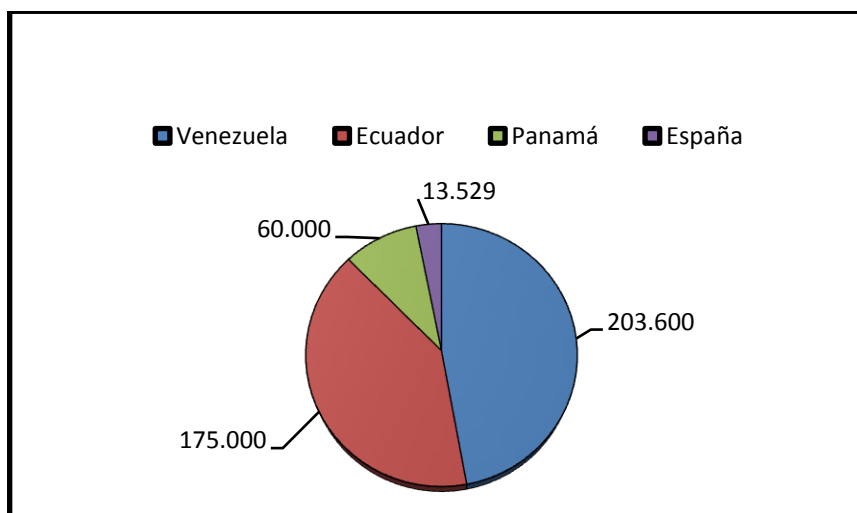
969 ACNUR, Informe tendencias globales, 2015.

**Gráfico 7. Desplazados forzados, refugiados colombianos en el mundo y solicitantes de asilo en España (2001-2014)**



Fuente: ACNUR/Ministerio del Interior y elaboración propia

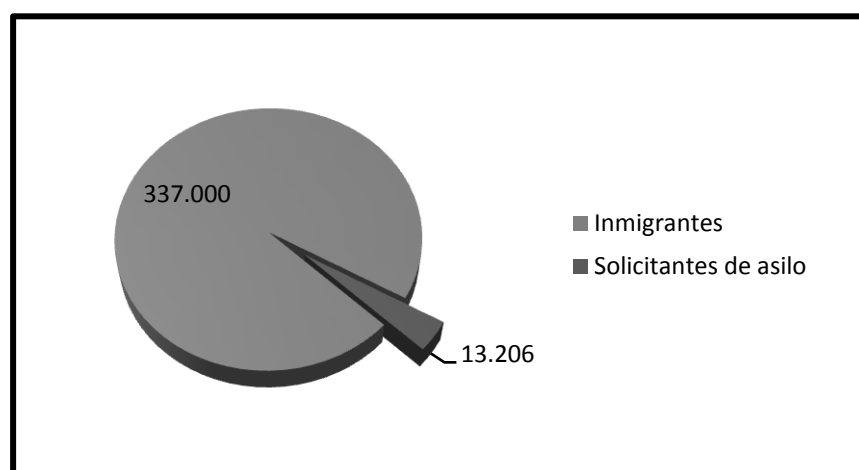
**Gráfico 8. Los principales destinos de los refugiados Colombianos**



Fuente: ACNUR/ Ministerio del Interior y elaboración propia

El gráfico n°.8 refleja que son los países vecinos como Ecuador, Venezuela y Panamá los que han soportado y soportan el peso de los refugiados colombianos y que España está lejos de alcanzar las cifras de refugiados que han recibido estos países con menos capacidades económicas.

**Grafico 9. Inmigrantes y solicitantes de asilo colombianos en España 2000-2010**



Fuente: INE y elaboración propia

El importante número de inmigración colombiana que llegó a España hasta el año 2010 y el número tan reducido de solicitantes de asilo como se refleja en el gráfico nº 9, nos lleva a deducir que mucha de la inmigración registrada en España en realidad eran refugiados que ante el desconocimiento del derecho de asilo o debido a las grandes dificultades no demandaron el derecho de asilo en España y se conformaron con la protección de facto, porque no se puede entender que haya llegado un número tan significativo de colombianos, pero que las demandas de asilo hayan sido tan bajas. En realidad, deducimos que aquí hay unas cifras ocultas de los potenciales titulares del derecho de asilo, que como en el caso de Ecuador y Venezuela (antes visto) no manifestaron dicha situación por diferentes razones desconocimiento del derecho de asilo o temor a que se les denegará su demanda y ser devueltos a Colombia y exponerse a un riesgo mayor, así que muchas de las personas colombianas que llegaron a España una vez que vieron que la amenaza real desapareció se conformaron con la protección de facto.

## **8. RECAPITULACIÓN**

Hemos visto que desde finales de la década de los noventa comenzó a llegar población colombiana a España y que en pocos años se convirtió en el tercer colectivo de población extranjera que había llegado a España, sin embargo, las solicitudes de asilo fueron muy pocas comparadas con la población inmigrante y mínima la protección que otorgó España. Por lo tanto, consideramos que el número de solicitudes de asilo presentadas en España por parte de los ciudadanos colombianos no son reales, es mayor de lo que expresan los datos, esta

afirmación la sustentamos en lo siguiente, Colombia es un país muy violento, de hecho por varios años se ha catalogado como uno de los países más peligrosos del mundo, ha ocupado el primer o segundo lugar en el mundo en desplazamiento forzado interno, ha expulsado un número importante de refugiados a los países vecinos, especialmente a Ecuador y Venezuela por causa del conflicto armado como lo ha constatado ACNUR en diferentes trabajos. Aunque en España no encontramos trabajos que reflejen esta realidad, no se puede entender que los que vienen a España en su mayoría solo vengan por cuestiones económicas y no por persecución. En realidad, aquí hay unas cifras ocultas de los potenciales titulares del derecho de asilo que no manifestaron dicha situación por desconocimiento del derecho de asilo o temor a que se les deniegue el derecho y ser devueltos a Colombia y exponerse a un riesgo mayor, así que muchas de las personas colombianas que llegaron a España una vez que vieron que la amenaza real desapareció se conformaron con la protección de facto.

Por tanto, lo que queremos transmitirle al lector es que debe ser consciente que por debajo de las cifras de inmigrantes hay un problema que no se visibiliza en la realidad, ya que como vimos en capítulos anteriores que independiente del lugar donde se produzca la persecución todos los perseguidos se enfrentan casi siempre a las mismas dificultades para acceder al derecho de asilo. En este sentido, lo que concluimos para Colombia se podría comprobar perfectamente si hubiésemos utilizado otro caso como el de Siria, Afganistán, Yemen, etc., es decir, lo que queremos demostrar es que el caso Colombia-España es generalizable a otros casos de países expulsores y receptores de refugiados.





## **CAPÍTULO 11**

### **1. APORTACIÓN METODOLÓGICA: UN INDICADOR PARA EVALUAR LA EFECTIVIDAD DEL DERECHO DE ASILO**

Después de haber revisado el conjunto normativo sobre el derecho de asilo en el ámbito internacional, la UE y España, y contrastar estas normas con los hechos reales, llegamos a la conclusión que en la práctica existe una brecha muy grande entre las normas y la aplicabilidad de las mismas. En otras palabras, el actual sistema jurídico sobre el derecho de asilo y refugio no está siendo efectivo. El problema de los refugiados, como hemos visto, se ha generalizado y se ha convertido en un asunto complejo que requiere de nuevos instrumentos, o por lo menos instrumentos mejor dotados y acordes a las nuevas realidades, dado que las causas que generan la persecución van en aumento y la tendencia es que seguirán creciendo por la magnitud y crudeza con que se están presentando las guerras, los conflictos y la violación de los derechos humanos.

Ahora, en este capítulo y basándonos en la propuesta de Flatman planteada en el primer capítulo vamos a intentar determinar porque no funciona el sistema actual de protección internacional y además, plantearemos una pequeña propuesta que permita visibilizar como se podría hacer una distribución más equitativa de los refugiados, que permita que todos los estados de acuerdo a sus capacidades cumplan con los refugiados, es decir, que los estados más desarrollados acojan más refugiados y los menos desarrollados menos refugiados, invertir la carga a lo que sucede actualmente que los países más pobres están asumiendo casi todo el peso de los refugiados. Una distribución equitativa puede ser una buena solución para los refugiados y para los estados, porque por muy buenos sistemas de asilo que tenga un país en un momento determinado si llega un número importante de refugiados no podrá hacer frente como sucede actualmente.

#### **1.1. La dimensión del problema de los refugiados en el sistema internacional de derechos humanos**

Como afirma (entre otros) Podgórecki, los derechos humanos surgen en la edad moderna como respuesta a los problemas sociales medulares y cuando grupos específicos de

personas son sometidas a nuevas amenazas a su dignidad<sup>970</sup>. La historia de los derechos humanos es, de este modo, la historia de la reacción a los abusos, en el sentido de que las medidas para garantizar cualquier derecho casi siempre se han tomado una vez que ocurre la violación o surge el problema, es cuando se comienza a buscar las formas de solucionarlo. La historia de los refugiados no ha sido distinta a esta realidad: precisamente la necesidad de protección internacional de los refugiados surgió por el número tan importante de ellos que dejaron las dos guerras mundiales. Después de la Primera Guerra Mundial se realizaron varios intentos fallidos de consolidar un sistema de asilo sólido, pero no fue hasta la Segunda Guerra Mundial cuando se agudizó el problema por el importante número de personas que estaban fuera de sus países de origen, sin patria, y a las que había que darle solución. Sin embargo, los estados se dieron cuenta de que no tenían ni la voluntad y mucho menos la capacidad de hacerlo, al haber quedado la mayoría de los países europeos empobrecidos como consecuencia de la guerra.

Esta situación llevó a la comunidad internacional a mediados del siglo XX a plantear mecanismos capaces de dar una respuesta a los refugiados europeos fuera del ámbito nacional. Fue así que se creó un sistema independiente de los estados para gestionar la situación de los refugiados en Europa. En 1950 se crea el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y en 1951 se promulga la Convención de Ginebra, la cual por primera vez vino a definir la figura del refugiado y a reconocerlo como sujeto de derechos. No obstante, esta protección se reconoció con carácter temporal y geográficamente limitada para el continente europeo porque se creía que el problema de los refugiados había surgido como consecuencia de los acontecimientos de las posguerras.

Lo que en ese momento no se calculó fueron las dimensiones del problema de los refugiados, que lejos de ser una cuestión puntual se iba a convertir en un fenómeno global y permanente. Actualmente el número de refugiados es alarmante, sus dimensiones son muy complejas y alcanza a todos los continentes, ya no es algo concreto como cuando se promulgó la Convención de Ginebra. Además, en estos más de 60 años los cambios que sean han producido son radicales, en el sentido de que han surgido nuevas causas de persecución, ha cambiado el agente perseguidor (anteriormente lo normal era que fuese el estado mientras que ahora hay distintos agentes de persecución), la población civil no era un objetivo, sino que las

---

970 PODGÓRECKI, A., "Toward a sociology of human rights" en FERRARI, V. (Ed.), *Laws and rights. Proceedings of the International Congress of Sociology of Law for the Ninth Century of the University of Bologna*, Dott, A. Giuffrè. Milano, 1991, p. 420.

guerras se hacían entre ejércitos, en cambio hoy en día la población civil es atacada de manera sistemática y permanente. De hecho, la constante en casi todos los conflictos armados de los últimos años es causar el mayor sufrimiento a la población civil, donde no se respeta ni a los más vulnerables. Según UNICEF, en 2016 las fuerzas y grupos armados ocupaban o atacaban diariamente un promedio de cuatro hospitales o escuelas<sup>971</sup>. Los ataques en la guerra de Siria muestran la crudeza y crueldad que hoy en día se ejerce contra la población civil que incluso se ataca con agentes químicos para causar más daño<sup>972</sup>.

Todas estas formas de agresión contra la población civil no han hecho más que agravar el problema del desplazamiento forzado, llegando a tal punto que el fenómeno de los refugiados se ha convertido en un problema estructural del sistema de las relaciones internacionales. En la actualidad el número de refugiados supera los 21 millones de personas en el mundo, cifra que ha desbordado la capacidad de muchos estados. Además, todo apunta a que seguirán creciendo porque las causas no hacen más que aumentar. La mayor parte de las personas perseguidas están dentro de su propio territorio, una parte muy inferior cruza las fronteras exteriores casi siempre a los países vecinos o a países donde no les respetan sus derechos humanos más elementales, otros miles se quedan atrapados en países de tránsito o llegan a países donde no encuentran la protección que precisan, ya sea porque los estados no tienen capacidad o porque sus sistemas de asilo son muy frágiles, o porque no quieren acoger refugiados aunque hayan ratificado la Convención de Ginebra del 51 como ha ocurrido recientemente en Europa.

En conclusión, como hemos visto a lo largo de este trabajo el sistema de asilo actual no está funcionando porque deja a miles de personas en tierra de nadie, muchos a pesar de ser refugiados se convierten en inmigrantes clandestinos excluidos de todo tipo de derechos o en otros casos son devueltos al país donde sufren la persecución y en el mejor de los casos consiguen una protección temporal muy por debajo de la que garantiza el estatuto de refugiado<sup>973</sup>, otros miles de refugiados por falta de vías legales para el acceso al país de refugio caen en manos de las mafias de personas que los someten a diferentes tipos de abusos.

---

971 “Cuatro escuelas y hospitales son atacados a diario por grupos armados, denuncia UNICEF”, Centro Noticias ONU. Información disponible en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=35109#.WOP1edLyjIU>, consultado 04/04/2017.

972 SANCHA, N., Supervivientes del ataque químico en Siria: “Se respiraba muerte”, El País Internacional de 6 de abril 2017. Disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/06/actualidad/1491493398\\_159419.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/06/actualidad/1491493398_159419.html), consultado 07/04/2017.

973 GORTAZAR ROTAECHE, C. J., cit., pp. 96-97.

En este sentido, los instrumentos de protección diseñados para responder el problema de los refugiados tras las guerras mundiales han sido desbordados por la evolución del problema y, en consecuencia, actualmente no se puede decir que se esté garantizando el derecho de asilo. Actualmente el fenómeno de los refugiados ya no es una cuestión localizable en una región determinada, como sucedió en los años 50, sino que hoy el problema se ha convertido en una cuestión global y permanente, donde casi todos los estados se ven afectados bien como expulsores, como países de tránsito o como receptores de los refugiados.

En consecuencia, si la historia de los derechos humanos es la historia de la reacción a episodios en que se hace patente lo inaceptable de un modo de atentar contra la dignidad de las personas, el nivel de reacción no ha estado en este caso a la altura del problema. No se puede resolver el problema de los refugiados con los instrumentos que se crearon en los años 50 del siglo pasado porque las dimensiones del problema han cambiado sustancialmente y exigen cada vez y con urgencia plantear nuevas soluciones que permitan dar una respuesta aceptable a los demandantes de asilo. Insistimos en que la solución debe partir de que se creen organizaciones internacionales con fuerza coactiva, o se otorgue a las organizaciones existentes esas capacidades para que puedan imponer a los estados que cumplan las obligaciones con los refugiados que son los que al fin y al cabo tienen hoy la capacidad jurídica, política y económica. Esta responsabilidad, obviamente, tiene que ser equitativa, de acuerdo a las capacidades de cada estado.

## **1.2. Qué puede aportar la investigación socio-jurídica a la solución del problema de los refugiados**

La capacidad de la investigación científica tiene sus limitaciones: puede identificar problemas, reconocer sus causas, su gravedad y su distribución, y puede intentar diseñar soluciones. Pero lo que cae fuera de su alcance es conseguir que quienes tienen en su mano la aplicación de estas soluciones tomen la decisión de poner los medios requeridos para llevarlas a cabo. Y, en este sentido, la ciencia no puede crear un sistema internacional de protección de los refugiados que sea de obligado cumplimiento por parte de los estados y así cumplir con las obligaciones internacionales que han contraído. Lo que sí puede hacer la ciencia es aportar una metodología que permita visualizar con suficiente rigor cuántos titulares del derecho de asilo hay en el mundo y cuántos refugiados puede acoger en su territorio cada estado. Ya que

no puede imponer una solución, al menos sí puede establecer mecanismos que permitan verificar quién está asumiendo sus obligaciones y quién no.

Por ello en esta tesis proponemos una pequeña aportación metodológica que consiste en diseñar un sencillo indicador que permita objetivar el problema de los derechos de los refugiados. Hay suficientes fuentes de información como para identificar cuantitativamente a los potenciales titulares del derecho de asilo y, al mismo tiempo, hacer visible la responsabilidad de los estados en la respuesta que dan a las personas perseguidas, así como a intentar prever una distribución más equitativa de los demandantes de asilo entre los países receptores.

Por más que el uso de indicadores en las ciencias sociales tiene ya más de cuarenta años<sup>974</sup>, consideramos necesario antes de plantear nuestra pequeña propuesta hacer una breve reflexión sobre qué es un indicador. Así un indicador es una comparación entre dos o más tipos de datos que sirven para elaborar una medida cuantitativa o una observación cualitativa. García Cívico hace una definición general de lo que se puede entender por indicador y dice que “un indicador proporciona información a unos efectos u objetivos previamente diseñados, en relación con determinadas variables, en un marco teórico específico y con el propósito de averiguar correlatos empíricos para extraer o inferir, por así decirlo, de la realidad, la situación de nuestro objeto en un marco de investigación previamente diseñado. Es decir, sí, un indicador proporciona o puede proporcionar *respuestas*, pero para que resulte útil tiene que haberse planteado antes la *pregunta* adecuada”<sup>975</sup>. Este sistema de investigación se ha ido consolidando en la práctica en la medida que ha permitido objetivar, comparar y valorar diferentes problemas de una manera más fiable.

En el pasado los seres humanos no tenían los sistemas de tratamiento de la información que existen hoy en día, y específicamente los medios estadísticos, con lo cual se generaba una percepción desfigurada de la realidad fáctica. La estadística, como su propio nombre indica, surgió para mejorar la eficiencia de la acción de los estados. Aunque el primer sector de las políticas públicas donde se comenzaron a recabar sistemáticamente datos fue la demografía, pronto siguieron otros como la salud pública o la educación. Particularmente se

---

974 Un texto clásico entre las referencias es el de GREEN, M., “WhatWeTalkAboutWhenWeTalkAboutIndicators: CurrentApproachesto Human Rights Measurement”, *Human Rights Quarterly*, 23.4 (2001), pp. 1006-1097.

975 GARCÍA CIVICO, J., “¿Qué es un indicador de derechos humanos y cómo se utiliza?”, *Derechos y Libertades*, Número 24, Época II, enero 2011, pp. 179-219.

ha generalizado el uso de indicadores en la política económica. El ejemplo que indica Aymerich es el del índice de inflación: “el desarrollo de esta metodología permitió cuantificar de manera aceptablemente precisa las variaciones de precios en ciclos cortos, lo que permitió tres cosas: hacer visible un proceso que antes era difuso, evaluar las políticas públicas y comprender científicamente las causas de la inflación”<sup>976</sup>. La gente podía tener la percepción de que los precios subían, pero nadie compra todos los productos en todos los puntos de venta y, por tanto, la percepción subjetiva, basada en la experiencia individual, podía no corresponder con la variación global de los precios.

En España, los primeros índices de precios se comenzaron a elaborar en el año 1936<sup>977</sup>, pero índices semejantes se utilizan en todo el mundo. Según el argumento de Aymerich la inflación ejemplifica bien cómo una metodología basada en indicadores hace visible la dimensión social de un problema (más allá de percepciones subjetivas o juicios ideológicos), permite evaluar las políticas públicas (porque la política económica de uno u otro gobierno da lugar a datos estadísticos diferentes, evaluables por los ciudadanos) y sirve de base para análisis de segundo grado en los que la comparación entre series de datos permite inferir qué factores sociales inciden en el proceso descrito cuantitativamente. Esta triple capacidad de los indicadores es plenamente aplicable al análisis de los derechos humanos, como de hecho ocurre.

Actualmente el sistema de indicadores se está convirtiendo en una práctica extendida en diferentes ámbitos y su tendencia es que seguirá creciendo por su gran utilidad a la hora de hacer visibles procesos sociales que de otra manera sería imposible verificar. En el ámbito de los derechos humanos los indicadores también han ido ganando terreno. Desde la promulgación de la DUDH diferentes investigadores y organismos no gubernamentales se interesaron por determinar sistemas de medición, pero es a partir de los años 70 del siglo pasado que prolifera el interés por determinar un sistema de medición que dé respuesta a tantas preguntas o deficiencias en el ámbito de los derechos humanos. Aunque se han hecho avances queda mucho camino por recorrer en esta materia como es la cuestión de “describir adecuadamente la situación real en relación con su grado de implementación, desarrollo,

---

976 AYMERICH, I., “Factores sociológicos de la efectividad de los derechos humanos y su traducción metodológica en indicadores”, Actas del II Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos. Comisión de derechos humanos del Distrito Federal, México, 2017 (en prensa).

977 Información disponible en [http://www.ine.es/prensa/ipc\\_prensa.htm](http://www.ine.es/prensa/ipc_prensa.htm), consultado 10/04/2017.

efectividad o avances y cómo es posible investigar su relación con diferentes estructuras y variables políticas, económicas, sociales y jurídicas”<sup>978</sup>.

En este sentido consideramos útil desarrollar indicadores que permitan visualizar el problema de los refugiados de manera global, que determinen por qué no funciona el sistema de protección internacional actual o cómo se pueden cuantificar los potenciales titulares del derecho de asilo o conocer la responsabilidad que tienen los estados frente a los refugiados con un sistema de distribución más equitativa. Actualmente la opinión pública no tiene acceso a una información directa y clara sobre el problema de los refugiados y de ahí que se hable de que todos los refugiados huyen a los países ricos o que en Europa se tenga la sensación de invasión de refugiados o de “crisis de los refugiados”, como ha sucedido recientemente por el aumento de las personas que han llegado a Europa en busca de protección, cuando realmente esta expresión de crisis de los refugiados es muy hipócrita, puesto que crisis había ya hace décadas en otros lugares del mundo. Lo que pasa es que el problema de los refugiados no era visible para la opinión pública europea, por ejemplo, Pakistán lleve más de 30 años siendo el país que recibe el mayor número de refugiados y por tanto allí la crisis de refugiados no es algo reciente. Pero la percepción subjetiva del ciudadano europeo que no tiene una fuente que le permita comparar la llegada de refugiados a Europa con la dimensión global, evaluada de la forma más objetiva posible, del problema de los refugiados.

Si, a semejanza de la inflación, hubiese un índice de refugiados que expresase la verdadera dimensión del problema (geográfica y temporalmente) sería mucho más patente la hipocresía de llamar crisis de refugiados únicamente a la situación vivida en Europa en los últimos años. Parece que no tenga interés la situación de Pakistán ni mucho menos la de los refugiados que llegan a este país, que en su mayoría son afganos. Ni tampoco ha interesado la crisis generada por los miles de refugiados que están en países como Chad, Kenia o Etiopía, por poner algunos ejemplos, países que no tienen ninguna posibilidad de garantizar los derechos más elementales a los refugiados por su inestabilidad política y social. Tampoco se habla de la crisis de los refugiados en el Líbano, país que ha acogido a más de un millón de personas desplazadas por los conflictos vecinos y es un país muy pequeño, con una población que escasamente alcanza los 5 millones de personas. Estos países acogen a más refugiados que todos los que han llegado a la UE que cuenta con más de 500 millones de habitantes y

---

978 GARCÍA CIVICO, J., “¿Qué es un indicador de derechos humanos y cómo se utiliza?”, *Derechos Y Libertades*, Número 24, Época II, enero 2011, pp. 179-219.

algunos de los estados miembros son de los más desarrollados del mundo. Sin embargo, cuando el problema de los refugiados ha tocado a Europa parece que el interés cambia y tiende a generarse una sensación de invasión de refugiados, cuando en realidad Europa está lejos de ser el destino al que se desplaza la mayoría de ellos. Pero si se diseña un método que permita visibilizar el problema de los refugiados de forma global, basado en fuentes estadísticas fiables, esta forma de presentar desfigurado el verdadero problema de los refugiados no sería tan fácil. La ciencia no puede por sus medios resolver el problema, pero al menos puede cooperar a visibilizarlo de acuerdo a fuentes de información que puedan soportar un test metodológico de fiabilidad. Esta es la pequeña propuesta que, como resultado aplicable, intentaré aportar como conclusión a esta investigación.

## **2. DEFINICIONES OPERATIVAS PARA UN INDICADOR DEL DERECHO DE ASILO**

Al ser esta una investigación del ámbito de la sociología jurídica, el examen de la efectividad (que no eficacia en el sentido jurídico habitual) de las normas implica partir de premisas distintas. No podemos partir del sentido de los términos mediante los cuales la dogmática jurídica analiza el contenido del derecho de asilo y su ejercicio, sino que se precisa seguir las premisas de la sociología jurídica. Siguiendo el planteamiento ya expuesto en el capítulo 1, concretamente el modelo de Flathman. Este modelo plantea una definición sociológica general del ejercicio de los derechos según la cual tal ejercicio es una gama de acciones orientadas normativamente y recurrente en el tiempo. Recordemos los términos exactos de su propia definición de las acciones en que se manifiesta el ejercicio de un derecho:

"Dichas acciones son entendidas por sus partícipes como coincidentes en un grado significativo, e implican interacciones entre los detentadores de los derechos, el contenido de los mismos, personas con obligaciones correlativas a los derechos de los detentadores, personas en posiciones de autoridad y sus obligaciones respecto de estos derechos, y otras personas que participan de las prácticas pero que no ocupan ninguno de los roles antes mencionados"<sup>979</sup>.

Para poder entender mejor la propuesta de Flathman vamos a desglosar las diferentes partes de esta definición:

---

<sup>979</sup> FLATHMAN, R., *The practice of Rights*, cit., pp. 1-10 y 161-181.



- La primera parte de la definición de Flathman dice “dichas acciones son entendidas por sus partícipes como coincidentes en un grado significativo”. Quien pide un favor y quien exige el cumplimiento de una obligación, aunque coincida que materialmente pidan lo mismo, no comparten el sentido de la acción que emprenden. Toda acción relevante desde el punto de vista de la investigación sociológica requiere que su significado esté socialmente consolidado, porque una acción cuyo sentido no pueda ser compartido por un individuo con el resto sería más bien objeto de la investigación psicológica. Así pues, quien simplemente huye de la violencia y se instala en otro lugar y quien solicita formalmente que se le reconozca la condición de asilado no coinciden en el sentido de las acciones que emprenden. Por tanto, el primer requisito para el ejercicio de un derecho es que sus titulares conozcan que tal derecho existe y que hay un modo específico de ejercerlo.

- En el caso concreto del derecho de asilo, entendemos que los partícipes a los que se refiere la definición son, por un lado, las personas que sufren persecución grave y por otro, las autoridades que tienen obligaciones correlativas de garantizar el cumplimiento del derecho de asilo o que están en posiciones de autoridad, y otros que participan en las prácticas desde otros roles. Por tanto, aquí hay que incluir tanto a las autoridades (funcionarios), que deben saber que el asilo es un derecho de los perseguidos y una obligación de reconocerlo tanto en el territorio nacional como fuera (embajadas, consulados, embarcaciones, etc.), organizaciones internacionales como ACNUR que tienen un mandato de acción en relación con los refugiados y, por último, organizaciones y personas que no están en posición de autoridad pero de quienes puede llegar a depender el ejercicio del derecho porque informan a sus titulares y colaboran en las demandas de asilo (por ejemplo, CEAR en el caso español). Evidentemente no todos pueden poner por igual los medios requeridos para el ejercicio del mismo (no es lo mismo la mera información que el establecimiento de oficinas consulares en las regiones más afectadas por la violencia o conflictos), pero de todos depende el ejercicio del derecho de asilo.

- Los detentadores son los beneficiarios o titulares del derecho, los que están legitimados a ejercer las acciones para su reconocimiento. En el caso del derecho de asilo, la DUDH art. 14, determina “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”. Por tanto, podemos decir que la persona que sufre persecución en un lugar donde no existe monopolio efectivo de la violencia legítima, se desata la violencia o surge un conflicto inmediatamente que sobreviene la persecución se convierte en titular del derecho de asilo.

- La expresión “las personas con obligaciones correlativas a los derechos de los detentadores, personas en posición de autoridad”. Para que un derecho sea efectivo deben existir unas autoridades con un amplio conocimiento de la existencia del derecho y su aplicabilidad (funcionarios), además deben existir unos órganos de control en caso de incumplimiento (jueces, tribunales). Para nuestro tema de estudio, las personas en posición de autoridad son todos los funcionarios que representan al estado en diferentes lugares (personal de inmigración, controladores fronterizos, embajadas, consulados, embarcaciones, etc.) y todos los funcionarios encargados de gestionar las solicitudes y las concesiones de asilo. Si Naciones Unidas contase con un sistema internacional al cual los refugiados pudieran dirigirse directamente y ver reconocido su derecho de asilo independientemente de que los estados concretos lo quieran reconocer puntualmente o no, entonces deberían incluirse también los funcionarios de Naciones Unidas. Pero ya hemos visto que no es ese el caso ni de Naciones Unidas ni de la Unión Europea, que ni siquiera cuenta con un procedimiento homologado y obligatorio para sus miembros.

- En relación con las otras personas que participan de las prácticas pero que no ocupan ninguno de los roles antes mencionados debe quedar claro que su responsabilidad no se coloca, a efectos de nuestra definición, en el mismo plano que las autoridades estatales. Para el caso en concreto podríamos decir que son las organizaciones que colaboran (positiva o negativamente) en el ejercicio del derecho de asilo como ONGs, abogados, redes de tráfico de personas, compañías de transporte, etc., y que prestan diferentes servicios (orientación, traslados, alimentación, albergues, alimentos, ropa, salud, etc.) ya sea en el país de persecución, en el de tránsito o en el país de acogida.

Aclarados los términos de la definición, pasemos ahora a ver su aplicación sobre la base de todo lo expuesto en los capítulos anteriores.

## **2.1. Sobre los titulares del derecho de asilo**

Hemos partido de que la DUDH reconoce al derecho de asilo como un derecho humano universal y que es titular toda persona que sufre persecución grave, consagrado en el art. 14 que dice así: “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”, pero para que este derecho sea efectivo en la práctica como determina Flatman debe cumplirse unos presupuestos. Lo primero que deben saber las personas perseguidas es que el derecho de asilo existe y que lo entienden todos por igual o

por lo menos en un grado significativo, pero además del conocimiento de su existencia, los titulares deben de conocer cuáles son los mecanismos institucionales a los que puedan dirigirse por igual para que la acción emprendida tenga un mismo sentido para todos.

Sin embargo, hemos visto anteriormente que en la práctica el derecho de asilo no funciona de acuerdo a estos presupuestos, desde su promulgación nació con carencias para el ejercicio del mismo, en el sentido que no se establecieron mecanismos para que los titulares pudieran acceder a este derecho. La DUDH reconoce el derecho de asilo como un derecho humano, pero en ningún momento determina como se haría efectivo ni a quien corresponde la obligación de concederlo. La Convención de Ginebra de 1951 viene a determinar cuáles son las causas de persecución merecedoras de protección, además condiciona que la persona debe encontrarse fuera del país de origen o de su residencia habitual, pero tampoco establece cuales son los medios para que la persona cruce las fronteras internacionales. Esta falta de instrumentos para acceder al derecho de asilo ha llevado a que las personas cuando se ven amenazadas no actúen de la misma manera, sino que cada una toma una decisión diferente como lo reflejan los datos, la mayoría de las personas perseguidas se quedan dentro de su propio país, una parte muy inferior huyen fuera de las fronteras y casi siempre a los países vecinos o cercanos que no pueden garantizarles la protección. Miles de personas perseguidas por falta de vías legales tienen que salir de sus países como turistas, otras miles acuden a traficantes de personas para cruzar las fronteras, que casi siempre los llevan por rutas muy peligrosas y les cobran mucho más que si lo hicieran por las vías legales. Además, muchas de las personas refugiadas, cuando logran llegar a otro país no solicitan el derecho de asilo, se conforman con la protección de facto porque sienten que la amenaza de persecución ha desaparecido o que es muy difícil demostrar que ha sufrido persecución y por lo tanto se quedan como inmigrantes irregulares expuestos a todo tipo de abusos (marginación, explotación laboral, hacinamiento, etc.) incluso a ser devueltos al país del que han huido. En todos estos casos, las personas actúan de modo que se manifiesta que desconocen la existencia del derecho de asilo o que no confía en las garantías del mismo.

En conclusión el derecho de asilo no está al alcance de todos los perseguidos, es un derecho que no se da a conocer, para poder pedirlo la persona debe encontrarse fuera del país donde ha sufrido la persecución, lo que necesariamente obliga a los que intentan buscar protección contar con importantes medios económicos, requisito que para miles de personas es imposible de cumplir teniendo en cuenta que normalmente las personas que se ven forzadas

abandonar sus hogares tienen que hacerlo en horas, aunque tengan bienes los tienen que dejar abandonados.

En definitiva, no se puede hablar de efectividad del derecho de asilo, porque sus titulares no lo entienden ni lo ejercen por igual. Para hablar de efectividad todos los participantes deberían actuar de la misma manera, y no es el caso. Obviamente, este desconocimiento no es responsabilidad de sus titulares, simplemente se trata de constatar que no se dan las condiciones para el ejercicio de un derecho porque no hay un desarrollo institucional que lo permita.

## **2.2. ¿Qué instituciones tienen la obligación correlativa de conceder el derecho de asilo?**

De acuerdo a nuestra propuesta metodológica, para que se pueda hablar de la efectividad de un derecho debe existir una institución capaz de establecer normas, y esto incluye también los mecanismos para el ejercicio de tal derecho. Actualmente Naciones Unidas es la organización internacional que se encarga de la protección de los derechos humanos, y para la protección de los refugiados creó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Sin embargo, en la práctica esta institución como vimos atrás no ha podido dar respuesta al problema de los refugiados, dado que no tiene competencias tan amplias como se cree, no tiene fuerza coactiva para obligar a los estados a que cumplan con sus obligaciones ni suficientes recursos para otorgar el asilo a toda persona que necesite protección. En este sentido el derecho de asilo es uno de esos derechos que como dice De Lucas difícilmente se puede entender como un derecho universal, al no existir deberes correlativos a escala universal, que permita a los titulares exigir su respeto en ese ámbito<sup>980</sup>.

ACNUR por ejemplo no puede fletar un avión para que vaya a un país que está en conflicto y sacar a las personas más vulnerables que están sufriendo persecución, o decirle a un estado que acoja a tantas personas para aliviar la carga a otro país que está desbordado por el número de refugiados que le han llegado a su territorio, o sancionar a un estado porque ha negado la entrada a refugiados que no presentaron documentación alguna. Con la reciente llegada de refugiados a Europa, donde los estados no mostraron interés por dar una verdadera

---

980 DE LUCAS, J., El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural, Temas de Hoy, 1994, p. 47.

solución, ACNUR no pudo hacer nada más que recomendaciones a los estados con el propósito de ayudarles a gestionar mejor el problema de los refugiados<sup>981</sup>.

En este sentido, y sin desconocer la labor que realiza ACNUR, no puede dar respuesta al problema actual de los refugiados, porque desde su creación no se le otorgaron capacidades con fuerza coactiva, porque era una institución pensada para un tiempo limitado y un problema concreto, los refugiados de la Segunda Guerra Mundial en Europa.

Si echamos una mirada al ámbito europeo tampoco encontramos una institución que pueda garantizar la efectividad del asilo en los términos en que para esta investigación hemos definido efectividad, es decir no hay ninguna institución que le diga a los estados miembros que deben acoger tantos refugiados en su territorio y en caso de incumplimiento ser sancionados, sino que cada estado miembro tiene sus propios procedimientos y decide a quiénes o no concede la protección. Esta falta de fuerza coactiva de la UE se vio muy clara en el año 2015 por la llegada masiva de más de un millón de refugiados.

Por lo tanto, al no existir en el ámbito universal ni en los regionales un organismo que pueda garantizar plenamente la protección a los titulares del derecho de asilo, queda la protección internacional bajo la responsabilidad de los estados, que son los únicos que cuentan verdaderamente con capacidad jurídica, económica y territorial. Pero ya hemos visto que la mayor parte de estados no asumen voluntariamente sus responsabilidades, especialmente los países más desarrollados, al contrario en la medida que aumentan los refugiados y los solicitantes de asilo, los estados aumentan las barreras, como vimos en el caso de España con los solicitantes de asilo colombianos, que apenas aumentaban las demandas de asilo, España ponía todas las trabas (imposición de visado, instrucciones para denegar las solicitudes sin ningún procedimiento, denegación por no estar amparados por la Convención de Ginebra), medidas todas destinadas a dificultar el acceso al derecho de asilo. Así pues, en aplicación de la metodología que estamos desarrollando tendremos que tratar de cuantificar el número de titulares del derecho de asilo y, por otra parte, qué respuesta proporcional podrían dar los estados al problema, cada uno en función de sus posibilidades.

---

981 “ACNUR: “6 pasos para resolver la situación de los refugiados en Europa”. Disponible en <http://www.acnur.org/noticias/noticia/acnur-6-pasos-para-resolver-la-situacion-de-los-refugiados-en-europa/>, consultado 12/04/2017.

### 3. CRITERIOS PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN REFUGIADA Y POTENCIALES SOLICITANTES DE ASILO

En un mundo cada vez más dinámico y globalizado es lógico que aumenten los movimientos humanos. Actualmente una de las mayores preocupaciones que enfrentan los estados es la determinación de la condición de refugiado y el abuso del sistema de asilo. Cada vez más los flujos migratorios, tanto voluntarios como forzados se confunden entre sí, como dice Solanos Corella “entre los aspectos más sensibles en el ejercicio efectivo del derecho de asilo esta la correcta identificación de los potenciales solicitantes. La ausencia de un procedimiento de identificación de perfiles de personas que puedan requerir determinada protección es una carencia acuciante”<sup>982</sup>, por lo cual se hace necesario determinar mecanismos que ayuden a distinguir a los refugiados y potenciales solicitantes de asilo y evitar como sucede actualmente que muchas personas verdaderamente necesitadas de protección son excluidas del derecho de asilo. Nuestro propósito no es determinar en términos jurídicos formales quiénes son los potenciales solicitantes, o cómo durante el proceso de demanda de asilo se debe proceder para diferenciar a los verdaderos refugiados de otras personas, sino hacer una pequeña propuesta desde la metodología de la sociología jurídica que permita hacer visible el problema a través de su cuantificación, pero precisamente apuntando al mismo problema que señala Solanes.

Si bien la DUDH contiene una definición muy amplia de la persecución a los efectos de determinar los titulares del derecho de asilo, no podemos incluir acríticamente cualquier forma de persecución para estimar el número de titulares de este derecho. Para hacer operativo el procedimiento de cuantificación vamos a sumar tres factores que consideramos capitales: guerras y situaciones de conflicto armado, estados fallidos y violaciones sistemáticas de los derechos humanos. Podemos hacer una estimación relativamente fiable del número de personas que están en territorios donde se da alguna (o varias) de estas condiciones y determinar así el potencial de titulares del derecho de asilo.

En primer lugar, hemos visto ya que las guerras y los conflictos<sup>983</sup> son los que más desplazamiento forzoso masivo generan. Esta relación de conflicto y desplazamiento se ha

---

982 SOLANES CORELLA, Á., “Avances y retrocesos del derecho” en SOLANES CORELLA, Á., LA ESPINA, E., Políticas migratorias, asilo y derechos humanos, un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España, cit., pp. 314-315.

983 ESCOLA DE CULTURA DE PAU, Informe ¡Alerta 2016!, define por conflicto armado todo enfrentamiento protagonizado por grupos armados regulares o irregulares con objetivos percibidos como incompatibles en el que el uso continuado y organizado de la violencia: a)

convertido en una constante, dado que cada vez más se ataca a la población civil e incluso en muchos casos es el objetivo. Los conflictos más complejos y que han dejado el mayor número de desplazamiento forzado de los últimos tiempos se han presentado en los siguientes países: Siria, Iraq, Nigeria, Colombia, Afganistán, Sudan, Rep. D. del Congo, Yemen, Sudán del Sur, Somalia y Ucrania. Para 2015 estaban activos 35 conflictos armados, de los cuales 11 eran de gran intensidad. El conflicto de Siria, es uno de los más cruentos de los últimos años por el daño causado a la población civil<sup>984</sup> con casi 12 millones de desplazados forzosos en solo 5 años de conflicto y el conflicto colombiano uno de los más largos de Latinoamérica que ha afectado gravemente a la población civil, para este mismo año superaba los 7 millones de desplazados forzosos<sup>985</sup>. Estos dos ejemplos muestran que dependiendo de la intensidad y la duración del conflicto mayor será el número de desplazados forzosos.

En segundo lugar, las personas que huyen de países catalogados como estados fallidos consideramos son potenciales titulares del derecho de asilo, ya que el estado es incapaz de proteger a sus ciudadanos al haber perdido el monopolio de la violencia legítima en todo el territorio o en gran parte de él, se ha destruido la legitimidad de la autoridad para adoptar decisiones colectivas, no tiene capacidad para proveer los servicios públicos básicos y no tiene capacidad para interactuar con otros estados como miembro de la comunidad internacional. Actualmente los primeros países catalogados dentro de esta categoría son Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Afganistán, Siria, Yemen<sup>986</sup>, etc. Como no podía ser de otra manera, estos países han originado un importante número de desplazados (refugiados y desplazados internos).

Y, en tercer lugar, existen lugares en el mundo que no tienen un conflicto declarado, ni están catalogados como estados frágiles o fallidos, sin embargo, existen otras formas de persecución no siempre encuadrables dentro de las causas de persecución determinadas en la Convención de Ginebra que obligan a miles de personas a huir de sus países. Hablamos de la

---

provoca un mínimo de 100 víctimas mortales en un año y/o un grave impacto en el territorio (destrucción de infraestructuras o de la naturaleza) y la seguridad humana (ej. población herida o desplazada, violencia sexual, inseguridad alimentaria, impacto en la salud mental y en el tejido social o disrupción de los servicios básicos); b) pretende la consecución de objetivos diferenciables de los de la delincuencia común y normalmente vinculados a: - demandas de autodeterminación y autogobierno, o aspiraciones identitarias; - la oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado o a la política interna o internacional de un gobierno, lo que en ambos casos motiva la lucha para acceder o erosionar al poder; - o al control de los recursos o del territorio.

984 ESCOLA DE CULTURA DE PAU, ¡Alerta 2016!, cit., p. 11.

985 ACUR, “¿Cuáles son los conflictos actuales en el mundo que revisten mayor gravedad?”. Información disponible en <https://www.eacnur.org/blog/cuales-son-los-conflictos-actuales-en-el-mundo-de-mayor-gravedad/>, consultado, 11/04/2017.

986 Información disponible en <http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2015>, consultado 05/04/2016.

violación de los derechos humanos que se ejerce en varios países, especialmente con determinados colectivos. Las mujeres normalmente huyen por las violaciones graves a las que son sometidas en varias regiones del mundo<sup>987</sup>, como la esclavitud sexual, el matrimonio forzoso, la esterilización, los embarazos y/o abortos forzados, o la mutilación genital femenina, etc.

En otros lugares se ejerce la persecución grave por motivos de orientación sexual. En Irán, Mauritania, Arabia Saudí, Sudán, Yemen y en zonas de Nigeria y Somalia existe la pena de muerte contra los homosexuales, entre 2008-2014 fueron asesinadas 1.700 personas de este colectivo<sup>988</sup>. En países como: Burundi, Kenia, la República Democrática del Congo, Mozambique, Sudáfrica, Suazilandia, Tanzania y Malawi existe persecución grave contra las personas que padecen albinismo, miles de personas son asesinadas<sup>989</sup>. En estos casos de persecución por violación de derechos humanos, el estudio debe ser más cuidadoso, las personas que examinan el caso deben tener información amplia y suficiente del país de origen para no desestimar la petición y excluir a esta persona del derecho de protección internacional.

En conclusión, la persecución por causa de los conflictos, la violencia y la violación de los derechos humanos está dejando cifras alarmantes, de acuerdo ACNUR para 2015 el número de personas perseguidas superó los 65 millones de personas, cifra que podría ser mayor si todas las personas que sufren persecución manifestaran dicha situación, pero ya hemos visto que muchas personas perseguidas no lo hacen, simplemente se conforman con la protección de facto que les otorga el lugar al que se trasladan. Del total de estas personas registradas como perseguidas más de 40 millones de personas se encuentra dentro de su propio país, automáticamente quedan excluidas del sistema de protección internacional al no haber cruzado las fronteras internacionales como determina la Convención de Ginebra. El número de refugiados para este año alcanzó los 21 millones de personas, de las cuales aproximadamente el 86 % se encontraba en países en desarrollo y unos 3,2 millones de personas estaban a la espera de la resolución sobre su demanda de asilo.

---

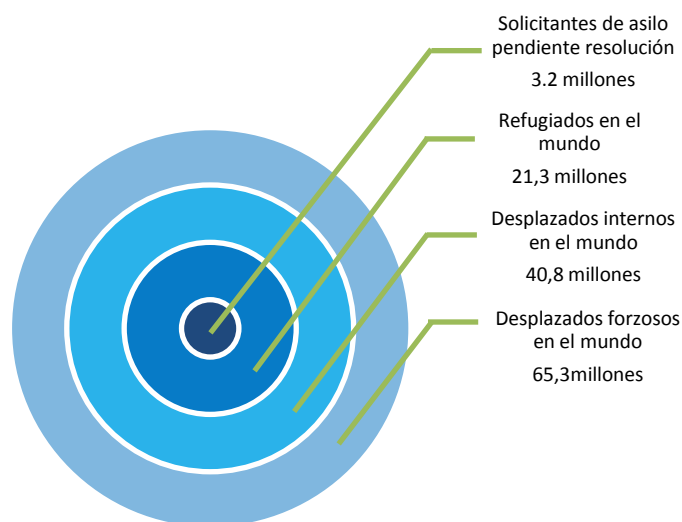
987 MERINO SANCHO, V., “El sistema europeo común de asilo ante las demandas de asilo por razones de género” en Cuestionando el mito de “la crisis de los refugiados: ¿el naufragio de Europa?”, Documentación social, nº 108, 2016, pp. 185-201.

988 CEAR, Informe discriminación y persecución por orientación sexual e identidad de género: el camino hacia una vida digna. Información disponible en [http://perseguidoslgtb.org/doc/Dossier\\_CEAR\\_WEB.pdf](http://perseguidoslgtb.org/doc/Dossier_CEAR_WEB.pdf), consultado 10/10/2016.

989 AMNISTÍA INTERNACIONAL, “Malawi: el infierno de tener albinismo”. Información disponible en <https://www.es.amnesty.org/actua/acciones/malawi-albinismo-mar16/>, consultado 10/10/2016.



**Gráfico 10. Desplazados forzosos y refugiados en el mundo a 2015**



Fuente: ACNUR y elaboración propia

Estos datos reflejan que no todos los perseguidos gozan del derecho de asilo que proclama la DUDH, la mayor parte de las personas obligadas abandonar sus hogares se encuentran dentro de su propio territorio, pero este número tan alto de personas desplazadas internamente no es más que la muestra de las grandes dificultades que tienen las personas perseguidas para buscar protección.

Veamos ahora los datos de los países que más refugiados han expulsado de sus territorio y, paralelamente, los que más desplazados internos tienen dentro de sus fronteras, de acuerdo a la información de ACNUR para el año 2015. Siria y Afganistán se encuentran a la cabeza sumando entre ambos más de 7,5 millones de refugiados. Pero lo que se pone de manifiesto es que hay grandes diferencias entre unos y otros países por la proporción entre refugiados que han tenido que abandonar el país y desplazados internos. Colombia, a la que prestamos especial atención en este trabajo, es un caso extremo porque tiene veinte desplazados internos por cada refugiado, una proporción que no se da en ningún otro lugar. Pakistán también destaca porque siendo el país al que mayoritariamente llegan los refugiados afganos, cuenta a su vez con casi 300.000 pakistaníes refugiados en otros países y 1.2 millones de desplazados internos.

El cuadro completo puede verse en la siguiente tabla con los 25 países ordenados según el número de refugiados:

**Tabla 6. Países de origen de los refugiados y desplazados internos para 2015**

<b>País</b>	<b>Refugiados</b>	<b>Desp. Internos</b>
Siria	4.872.585	6.563.462
Afganistán	2.666.254	1.174.653
Somalia	1.123.052	1.133.000
Sudán del Sur	778.697	1.790.427
Sudán	628.770	3.218.234
Rep. Dem. Congo	541.499	1.555.112
Rep. Centroafricana	471.104	216.392
Myanmar	451.807	451.089
Eritrea	411.342	No disponibles
Colombia	340.240	6.939.067
Ucrania	321.300	1.600.000
Vietnam	313.156	No disponibles
Pakistán	297.835	1.146.108
Burundi	292.764	No disponibles
Ruanda	286.366	No disponibles
Irak	264.107	4.403.287
China	212.911	No disponibles
Nigeria	167.988	2.172.532
Mali	154.211	140.189
Sri Lanka	121.435	44.934
Sahara Occidental	116.541	No disponibles
Palestina	97.973	No disponibles
Etiopía	85.834	No disponibles
Irán	84.949	No disponibles
Costa de Marfil	71.105	308.272

Fuente: ACNUR y elaboración propia

#### **4. ¿CÓMO SE PODRÍA DETERMINAR LA RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS?**

Como hemos visto anteriormente que actualmente son los estados los que conceden el derecho de asilo al no existir una organización internacional con capacidad de garantizar el ejercicio de este derecho a todos los titulares. Sin embargo, el reparto de las responsabilidades no se hace por igual, los países en desarrollo, acogen al 89 % de los refugiados y al 99 % de los desplazados internos<sup>990</sup>, mientras los países desarrollados se afanan por cerrar sus fronteras.

Actualmente los países que están soportando la mayor responsabilidad frente a los refugiados son: Turquía, Pakistán, Líbano, Irán, Etiopía. Situación que urge cambios que permita liberar a estos países y a la vez se involucren los países más desarrollados que hasta hora su participación es muy baja o en algunos casos casi nula.

990 BANCO MUNDIAL, Desplazamiento forzado: Una crisis del mundo en desarrollo. Información disponible en <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2016/09/15/forced-displacement-a-developing-world-crisis>, consultado 19/04/2017.

**Tabla 7. Los 10 países que acogen el mayor número de refugiados a 2015**

País	Nº. Refugiados
Turquía	2.500.000
Pakistán	1.600.000
Líbano	1.100.000
Irán	979.400
Etiopía	736.100
Jordania	664.100
Kenia	553.900
Uganda	477.200
R. D. del Congo	275.500
Chad	369.500

Fuente: ACNUR y elaboración propia

Como se puede observar en la tabla nº. 7, dentro de los 10 primeros países que más refugiados acogieron para 2015 no encontramos a ninguno de los países con ingresos altos, sino que fueron los países en desarrollo y especialmente los más pobres los que acogieron el mayor número de refugiados como Etiopía que tiene un per cápita de \$550, Kenia con un per cápita de \$1.290 o Pakistán con un per cápita \$1.400. Esta situación ha llevado a que estos países vivan verdadera crisis humanitaria y de refugiados, no como la crisis de la Unión Europea que más que crisis de los refugiados es una crisis de valores de las instituciones de la UE y de los estados miembros que han mostrado una falta de voluntad política.

Como ya dije antes, los indicadores tienen varias utilidades y una es hacer visible un proceso social del que, sin este tipo de instrumentos, no podemos tener una percepción directa. En este sentido proponemos un indicador sencillo que permita comparar la realidad de los refugiados hoy con lo que sería una distribución más equitativa, más ajustada a lo que establece la norma, con el fin de ayudar aliviar el peso a los países que actualmente están desbordados por el número tan importante de refugiados que han llegado a sus territorios, ya que como se gestiona a día de hoy es muy desigualitario, las personas simplemente huyen al lugar más cercano para salvar su vida, pero en muchos casos el estado no puede garantizarles una protección con dignidad. Para que el sistema de distribución funcione debe de existir una

organización que los gestione y haga cumplir las normas establecidas, no puede quedar a voluntad de los estados si acogen o no a los refugiados.

El indicador que proponemos se basa en una fórmula según la cual se podría distribuir el total de refugiados más equitativamente entre los países receptores, y la fórmula se basa en las siguientes variables: renta, población y superficie. Parece lógico pensar que tendrán una mayor responsabilidad en la acogida de refugiados aquellos países que cuenten con más medios, pero en que además la ratio entre refugiados y ciudadanos sea también lo más proporcional posible entre los receptores y que, por último, cuente con territorio suficiente para ello. Este último factor de corrección está pensado sobre todo para estados muy pequeños (como San Marino o algunas islas-estado del Pacífico) donde se generarían dificultades físicas para el acomodo de los refugiados. A cada una de estas variables le asignaremos un peso relativo del 60 %, 25 % y 15 % respectivamente. No se trata de números que se calculen como resultado de una operación matemática, las proporciones podrían ser un poco más altas o más bajas, sólo se trata de intentar ponderar razonablemente pero esta propuesta, claro, podría revisarse si del debate surgen ideas más ajustadas sobre el reparto de refugiados.

### **Fórmula propuesta para la posible distribución de los refugiados**

$$RN=RT[Pr \cdot (\frac{rN}{rT}) + Pp \cdot (\frac{pN}{pT}) + Ps \cdot (\frac{sN}{sT})]$$

RN=Refugiados en país N

RT=Refugiados totales

Pr=Ponderación renta (de 0 a 1, 60%=0,6)

rN=Renta en país N

rT=Renta total

Pp=Ponderación población (de 0 a 1, 25%=0,25)

pN=Población en país N

pT=población total

Ps=Ponderación superficie (de 0 a 1, 15%=0,15)

sN=Superficie país N

sT=Superficie total

Es necesario hacer algunas precisiones sobre los términos de la fórmula. En primer lugar nos referimos a datos correspondientes a 2015 porque es el último año disponible con información estadística completa en cuanto a renta y población. El número total de refugiados (RT) resulta de la suma de los refugiados acogidos por los diferentes estados, y que según los datos de ACNUR para 2015 son 16.121.427. La variable denominada riqueza está

representada en términos de PPA (paridad de precio de adquisición) expresada en dólares USA, ya que es el indicador más relevante para medir la riqueza y el crecimiento económico de un país. Con frecuencia se suelen usar datos de PIB, pero esto produce desajustes relacionados, entre otras cosas, con las variaciones en la paridad de las monedas. Es una opción que se sigue en otras muchas investigaciones y los datos aquí reflejados están tomados de la base estadística del Banco Mundial. La renta total es la suma de la renta per cápita en PPA de todos los estados incluidos en los datos de ACNUR, y lo mismo en relación a la población y la superficie. El total de riqueza, población y superficie es algo mayor pero no hemos tomado en consideración los estados con una superficie inferior a 250 km<sup>2</sup>. Por último, del total de estados hemos dejado fuera a los 25 que sufren en mayor medida problemas de violencia interna y que generan el mayor número de refugiados porque no tendría sentido asignarles a ellos una cuota de recepción de refugiados.

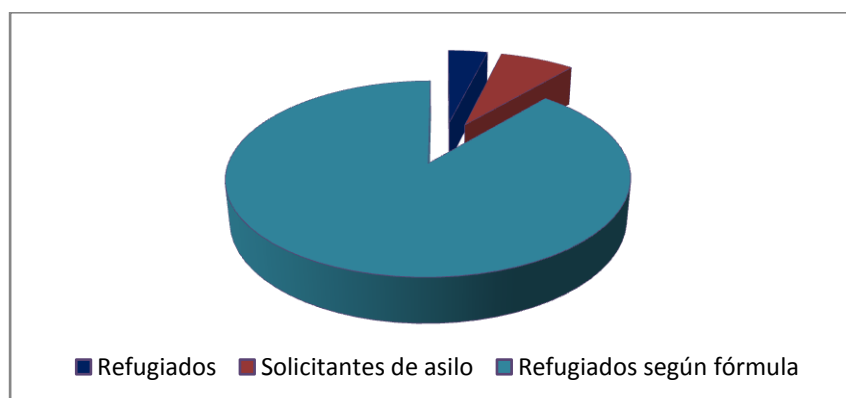
Vamos a ver a continuación un primer ejemplo: de acuerdo a la fórmula cuantos refugiados debería acoger España:

$$RN = RT \times \left[ Pr \times \left( \frac{rN}{rT} \right) + Pp \times \left( \frac{pN}{pT} \right) + Ps \times \left( \frac{sN}{sT} \right) \right]$$

$$RN = 16.121.427 \times \left[ 0,6 \times \left( \frac{34.700}{3.488.163} \right) + 0,25 \times \left( \frac{46.620.000}{5.904.481.134} \right) + 0,15 \times \left( \frac{505.990}{164.412.335} \right) \right]$$

RN=de acuerdo a estas tres variables el número de refugiados que correspondería acoger a España sería de **135.489**. En el gráfico siguiente se refleja claramente la diferencia de los refugiados que recibe España y los que debería acoger si se aplicara la fórmula planteada.

**Gráfico 11. Diferencia entre refugiados según fórmula planteada y refugiados y solicitantes de asilo a 2015 en España**



Fuente: ACNUR y elaboración propia

Aplicando la misma fórmula a los 40 países más desarrollados, la tabla resultante es la que aparece más abajo<sup>991</sup>. La columna encabezada con el rótulo Ref. A contiene la estimación de refugiados que correspondería acoger a cada país de aplicarse la fórmula propuesta, y la columna encabezada con el rótulo Ref. B son los refugiados realmente acogidos por ese mismo país, según las estadísticas de ACNUR. Así, a simple vista se puede hacer una comparativa directa entre una hipótesis de distribución de los refugiados diseñada en términos de reparto equitativo y la disonancia con los datos reales de los refugiados que acoge cada país. Como decía antes, es un indicador muy sencillo pero elocuente de hasta qué punto los estados dejan de asumir sus obligaciones en relación al derecho de asilo. Únicamente Alemania, Suecia y Francia habrían atendido (y superado) esta obligación.

**Tabla 8. Diferencia número refugiados a 2015 y con propuesta planteada**

Ponderación	60%	25%	15%	Ref. A	Ref. B
	Renta	Población	Territorio		
1. Qatar	138.480 €	2.235.000	11.571	<b>385.707</b>	120
2. Kuwait	84.360 €	3.892.000	17.820	<b>236.853</b>	741
3. Brunei	82.140 €	423.188	5.765	<b>228.151</b>	0
4. Singapur	81.360 €	5.535.000	719	<b>229.404</b>	0
5. Luxemburgo	72.080 €	569.676	2.586	<b>200.308</b>	1.332
6. Emiratos A.U.	70.020 €	9.157.000	83.600	<b>201.649</b>	663
7. Noruega	65.210 €	5.196.000	385.178	<b>190.042</b>	50.389
8. Suiza	63.990 €	8.287.000	41.285	<b>183.711</b>	73.336
9. Hong Kong	57.860 €	7.306.000	2.754	<b>165.476</b>	133
10. Estados Unidos	57.540 €	321.400.000	9.834.000	<b>523.587</b>	273.202
11. Arabia Saudí	54.840 €	31.540.000	2.150.000	<b>205.225</b>	118
12. Irlanda	54.610 €	4.641.000	70.273	<b>155.637</b>	6.125
13. Dinamarca	50.660 €	31.781	42.931	<b>141.136</b>	27.326
14. Holanda	49.410 €	16.940.000	41.543	<b>149.190</b>	88.536
15. Austria	49.160 €	8.611.000	83.879	<b>143.434</b>	72.216
16. Alemania	49.090 €	81.410.000	357.376	<b>196.955</b>	316.115
17. Suecia	48.700 €	9.799.000	447.435	<b>148.317</b>	169.520
18. Islandia	47.160 €	330.823	103.000	<b>132.518</b>	179
19. Taiwan	46.833 €	23.492.000	36.193	<b>146.438</b>	0
20. Bélgica	45.770 €	11.290.000	30.528	<b>135.078</b>	35.414
21. Australia	45.320 €	23.780.000	7.692.000	<b>255.042</b>	36.917
22. Canadá	43.580 €	35.850.000	9.985.000	<b>292.182</b>	135.888
23. Finlandia	42.600 €	5.482.000	338.424	<b>126.851</b>	12.703
24. Japón	42.310 €	126.573.000	377.962	<b>209.284</b>	2.474
25. Francia	41.680 €	66.810.000	643.801	<b>170.654</b>	273.126
26. Gran Bretaña	41.230 €	65.140.000	209.331	<b>161.876</b>	123.067
27. Bahrein	38.660 €	1.377.000	765	<b>108.157</b>	247

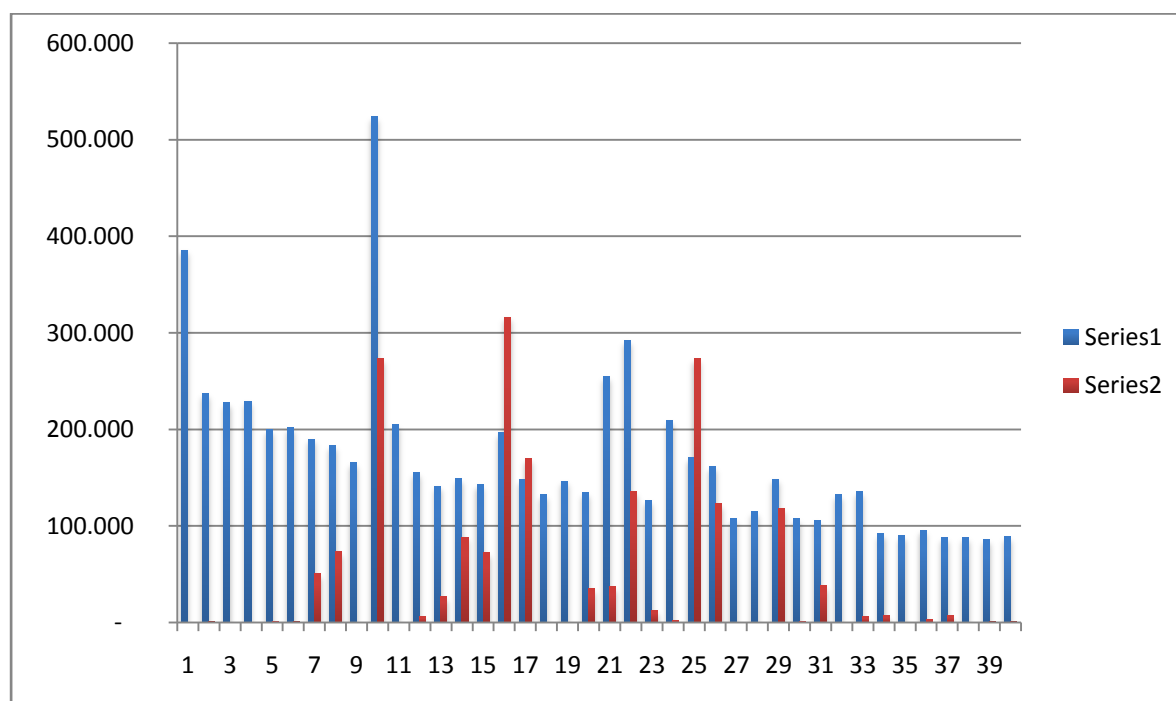
991 Los datos contenidos en esta tabla han sido cedidos por Ignacio Aymerich y elaborados para una próxima publicación sobre la realidad del derecho de asilo.

28. Omán	38.650 €	4.491.000	309.501	<b>114.796</b>	245
29. Italia	37.010 €	60.800.000	301.338	<b>148.564</b>	118.047
30. Nueva Zelanda	36.150 €	4.596.000	268.021	<b>107.325</b>	1.337
31. Israel	36.040 €	8.380.000	20.770	<b>105.966</b>	38.500
32. Corea del Sur	34.810 €	50.620.000	100.210	<b>132.556</b>	351
33. España	34.700 €	46.620.000	505.990	<b>135.489</b>	5.798
34. Malta	33.170 €	431.333	316	<b>92.281</b>	7.075
35. Trinidad Tob.	32.180 €	1.360.000	5.131	<b>90.240</b>	114
36. Rep. Checa	31.550 €	10.550.000	78.866	<b>95.851</b>	3.644
37. Chipre	31.430 €	1.165.000	9.251	<b>88.088</b>	7.067
38. Eslovenia	31.260 €	2.064.000	20.273	<b>88.392</b>	292
39. Eslovaquia	29.440 €	5.424.000	49.035	<b>86.062</b>	820
40. Portugal	29.010 €	10.350.000	92.212	<b>88.867</b>	699

Fuente: Banco Mundial, ACNUR y elaboración en colaboración con Ignacio Aymerich.

En el gráfico n°. 11 se representa la comparativa entre los refugiados que correspondería acoger a cada país (denominada aquí Serie 1) y los refugiados realmente acogidos (Serie 2). Los países están reflejados por el número de orden de la tabla expuesta más arriba.

**Gráfico 11. Comparativa entre los refugiados que acogen y los que correspondería acoger a los países**



Fuente: Banco Mundial, ACNUR y elaboración en colaboración con Ignacio Aymerich.

## 5. RECAPITULACIÓN

En este capítulo hemos visto que el derecho de protección vigente fue creado como respuesta al problema de los refugiados que dejó la Segunda Guerra Mundial, pero que actualmente no está respondiendo con efectividad, dado que en el momento que se proclamó no se calculó las dimensiones del problema de los refugiados, que lejos de ser una cuestión puntual se iba a convertir en un fenómeno global y permanente. Actualmente el número de refugiados es alarmante, sus dimensiones son muy complejas y alcanza a todos los continentes, ya no es algo concreto como cuando se promulgó la Convención de Ginebra. Además, en estos más de 60 años los cambios que se han producido son radicales, en el sentido de que han surgido nuevas causas de persecución, ha cambiado el agente perseguidor (anteriormente lo normal era que fuese el estado mientras que ahora hay distintos agentes de persecución), la población civil no era un objetivo, sino que las guerras se hacían entre ejércitos, en cambio, hoy en día la población civil es atacada de manera sistemática y permanente

La metodología de la sociología jurídica nos ha permitido determinar que el sistema de protección internacional actual no es efectivo porque no cumple con los presupuestos para el ejercicio del derecho de asilo, en el sentido de que no hay una autoridad universal con capacidad coactiva de hacer que los estados cumplan, no existe un procedimiento común y no se establecieron unos instrumentos para el ejercicio del mismo, lo que ha llevado a que ni los titulares ni las autoridades lo entiendan por igual.

Igualmente hemos planteado una pequeña propuesta con el ánimo de visualizar como se podría hacer una distribución más equitativa de acuerdo con la capacidad de cada estado. Esto permitiría una mayor responsabilidad de los estados con mayor capacidad, económica, aliviaría la carga a los países que están desbordados y se garantizaría de una forma más efectiva el derecho de los refugiados.



## CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo y basándonos en los principios de la sociología jurídica hemos podido constatar que desde que se proclamó el derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados el problema de los refugiados no ha hecho más que aumentar. Además, la tendencia es que este fenómeno seguirá creciendo porque las causas que lo producen también van en aumento, al no haberse cumplido por parte de los gobiernos el compromiso que profesaron a mediados del siglo XX de mantener la paz y el respeto de los derechos humanos en el mundo. En los últimos años precisamente el mayor número de refugiados y desplazados internos en el mundo se han producido por los conflictos y las guerras, la violencia y la violación de los derechos humanos.

Los conflictos han cambiado radicalmente, han aumentado las causas de persecución, el agente perseguidor (anteriormente lo normal era que fuese el estado mientras que ahora hay distintos agentes de persecución), la población civil no era un objetivo, sino que las guerras se hacían entre ejércitos, en cambio, hoy en día el objetivo es causar el mayor daño a la población civil e incluso convertirla en arma de guerra no dejándole otra salida que la huida. Por su parte los estados y la comunidad internacional parecen no tener voluntad para solucionar este problema, además, contribuyen a alimentar estos conflictos en defensa de sus propios intereses como se ha demostrado con el negocio de las armas por ejemplo que deja cada año miles de muertos y heridos. Los principales exportadores de armas son Estados Unidos, Rusia, China, Francia, Reino Unido, países que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Otros países que se encuentran dentro de los principales exportadores de armas son Alemania, España e Italia.

La metodología de la sociología jurídica en la cual nos hemos apoyado para este estudio y concretamente en los postulados de Flathman, nos han permitido contrastar la norma con la realidad fáctica y entender porque el sistema internacional de protección actual está dejando a tantas personas perseguidas sin protección. Lo primero que podemos concluir es que el derecho internacional de los refugiados vigente fue creado para solucionar el problema de los refugiados que dejó la Segunda Guerra Mundial. Un problema que en ese momento era algo puntual en un punto geográfico determinado, pero nunca se imaginaron que

el problema de los refugiados se iba a prolongar en el tiempo y que iba a afectar a todos los continentes como sucede actualmente.

Al no haberse previsto la magnitud del problema de los refugiados no se establecieron las garantías suficientes para el ejercicio de este derecho. De acuerdo a los presupuestos planteados por Flathman para que una norma sea efectiva debe cumplir unos requisitos: que los titulares entiendan la norma en un grado coincidente y significativo, que se determine los mecanismos para que los titulares del derecho lo puedan ejercer y que exista una autoridad que haga cumplir la norma. No obstante, el derecho internacional sobre los refugiados no cumple con estos presupuestos, ya que no se creó un organismo con capacidad coactiva para dar respuesta a los refugiados en el ámbito universal u obligar a los estados a que cumplan con las obligaciones adquiridas, si bien es cierto que ACNUR es la agencia que tiene el mandato de Naciones Unidas para proteger a los refugiados, encontramos que su mandato está limitado porque no se le otorga capacidades con fuerza coactiva, no cuenta con los suficientes recursos económicos, ni territoriales e incluso está sujeto a los estados en cuanto depende de las aportaciones y de la autorización para establecer la agencia en sus territorios.

Otra debilidad que constatamos es que no se estableció en el ámbito universal un procedimiento común de asilo, por lo que actualmente cada estado determina su propio procedimiento situación que genera inseguridad jurídica a los titulares del derecho de asilo al no saber previamente a que procedimientos se van a enfrentar sino que tienen que someterse a los procedimientos internos de cada país, es decir, dependiendo el país tendrán unas posibilidades u otras ya que unos países son más garantistas, unos han establecido mejores procedimientos que otros, unos no reconocen el estatuto de refugiado, otros una protección más baja como asimilado, protección subsidiaria o residencia por razones humanitarias. Esta falta de armonización en los procedimientos de asilo, tampoco se ha podido lograr a nivel de regiones como hemos visto en el caso de la UE que lleva años intentando establecer un sistema común de asilo sin conseguir este objetivo.

Tampoco el sistema actual de protección determina mecanismos que permitan el ejercicio del mismo. La DUDH consagra que toda persona que sufre persecución tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, pero no determina cuales son los causes para hacerlo efectivo, por su parte la Convención de Ginebra establece que la persona perseguida debe de encontrarse fuera de su país de origen o residencia habitual para poder demandar la protección. Esta condición ha dificultado y dificulta enormemente el acceso al derecho de

asilo, porque actualmente no existen vías legales que permita a la persona perseguida salir de su territorio y entrar al que pretende buscar asilo con facilidad, al contrario las fronteras cada vez son más difíciles de franquearlas. Los estados han instaurado una serie de barreras para controlar los flujos migratorios, la UE es un claro ejemplo de este control de fronteras que no solo vigila sus fronteras sino que las ha externalizado con una serie de medidas como la imposición de visado, acuerdos de readmisión con terceros países, medidas contrarios al derecho de asilo y de refugio.

Esta falta de vías legales para cruzar las fronteras internacionales dificulta el acceso al derecho de asilo, obliga a las personas que sufren persecución a usar las rutas clandestinas que normalmente usan las migraciones internacionales que casi siempre son muy costosas, peligrosas al estar gestionadas por las mafias de personas que aumentan el riesgo de las personas refugiadas. Por otro lado, al mezclarse refugiados e inmigrantes se hace difícil diferenciar a los refugiados de otras categorías de inmigrantes. Situación que en muchos casos es aprovechada para acusar a los inmigrantes de abusar del sistema de protección y en otros casos se usa para presentar a los refugiados como inmigrantes y evadir las obligaciones adquiridas.

La falta de vías legales para el acceso al derecho de asilo está dejando actualmente a miles de personas sin ningún tipo de protección y expuestas a todo tipo de abusos, a pesar de ser titulares del derecho de asilo. La mayor parte de las personas perseguidas están dentro de su propio territorio y de los que han cruzado las fronteras aproximadamente el 86 % está en países con economías frágiles o que atraviesan conflictos y violencia similar a la de sus países. Como es el caso de los desplazados forzados colombianos que la mayoría se encuentra dentro de su propio territorio, a pesar de que en Colombia se sigue violando de forma sistemática y generalizada los derechos humanos y los que han huido la mayor parte están en los países vecinos como Ecuador y Venezuela muchos como inmigrantes ilegales. Esta situación se presenta por los grandes obstáculos que imponen los países para controlar las migraciones como fue el caso de España, que exigió visado a los colombianos en un momento que más protección demandaban por el aumento de la violación de los derechos humanos.

En este sentido, y desde mi punto de vista el derecho de asilo no es efectivo, porque se ha contrastado la norma con la realidad fáctica y los datos muestran que el número de personas que pueden realmente ejercer su derecho de asilo está muy por debajo de lo que debería producirse si es que la norma se cumpliera en su enunciado literal, es decir, las cosas

no se han hecho bien, porque las personas que sufren persecución cada uno entiende el derecho de asilo de una manera distinta e incluso muchas ni siquiera saben que el derecho de asilo existe, cuando sobreviene la persecución no cuentan con instrumentos a su alcance para poder acceder a la protección, simplemente huyen al lugar más cercano. Además, no existe una organización con capacidad coactiva que pueda obligar a los estados a que cumplan la obligación que tienen con los refugiados y en caso de incumplimiento poder sancionarlos, por tanto, se debe plantear nuevos instrumentos o mejorar los existentes que abarque las nuevas causas de persecución que están surgiendo, que se cree una organización con competencia coactiva o que se le otorgue competencia a ACNUR para que pueda obligar a los estados a acoger a los refugiados y en caso de incumplimiento tener la capacidad para sancionarlos, asimismo se debe determinar un procedimiento común de ámbito universal y unos mecanismos para que las personas puedan ejercer el derecho de asilo sin arriesgar su vida.

Además, se debería hacer una distribución más equitativa de los refugiados para liberar a los países que actualmente soportan el mayor número de refugiados, en este sentido, hemos planteado una pequeña propuesta que permite hacer visible como se podría realizar una distribución o un mejor reparto de los refugiados. Pero para que funcione el reparto equitativo necesariamente debe de existir una autoridad con capacidad coactiva para gestionar y obligar a los estados a que cumplan, es decir, no puede quedar a simple voluntad de los estados como sucede actualmente.

## BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ESTÉVEZ, J. B., “La internalización de los derechos humanos y los mecanismos de protección de los refugiados” en CAMPS MIRABET, N., *El Derecho Internacional ante las Migraciones Forzadas, Refugiados, Desplazados y Otros Migrantes Involuntarios*, Edicions de la Universitat de Lleida, 2005.

ACTIS, W., “La migración colombiana en España: ¿salvados o entrampados?”, *Revista de Indias*, 2009, vol. LXIX, núm. 245.

ABRAMOVICH, V., COURTIS, C., “Fuentes de interpretación de los tratados internacionales de derechos humanos por los órganos internos. El caso de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales” en AÑON, M. J. (Ed.), et al., *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.

AGUILERA PEÑA, M., et al., La memoria y los héroes guerrilleros. *Análisis Político*, 2003, no 49. Disponible en [http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/13564/original/memoria\\_y\\_los\\_heroes\\_guerrilleros.pdf](http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/13564/original/memoria_y_los_heroes_guerrilleros.pdf).

AJA, E., *Inmigración y Democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 2012.

ALEINIKOFF, ALEXANDER T., «Las características protegidas y las percepciones sociales: un análisis del significado de “pertenencia a un determinado grupo social”», en FELLER, E., et al., (Editores), *Protección de los refugiados en el derecho internacional Consultas Globales del ACNUR sobre Protección Internacional*, Icaria editorial, Barcelona, Primera edición en español: junio, 2010.

ALIMIA, S., “Violencia y vulnerabilidades: afganos en Pakistán” en *Desplazados afganos: 2014 y más allá*, *Revista Migraciones Forzadas*, número, 46. Información disponible en [http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/afganistan/RMF46\\_Afghanistan.pdf](http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/afganistan/RMF46_Afghanistan.pdf), consultado 06/10/2016.

ALVITE, P., “El papel del derecho en la producción social del neo-racismo: de las sociedades disciplinarias a las sociedades de control de riesgo” en BODELÓN, E., PICONTO

NOVALES, T., Transformaciones del Estado y del derecho contemporáneos. Nuevas perspectivas de la investigación socio-jurídica, Dykinson, Madrid, 1998.

ANDREU, F., “Derechos Humanos en Colombia: Tres Décadas de Violaciones e Impunidad” en ALCÁNTARA SÁEZ M., IBEAS MIGUEL, J. M., *Colombia Ante los Retos del Siglo XXI Desarrollo, Democracia y Paz*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2001.

AÑON, M. J., “Límites de la universalidad: los derechos sociales de los inmigrantes” en AÑON, M. J. (Ed.), et al., *la universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.

ARANGO, J., Europa: el año de los refugiados. A través del Mediterráneo: tragedia de los refugiados y crisis de la UE en ARANGO, J., MAHÍA, R., MOYA, D., SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. (Directores), *El año de los refugiados, Anuario CIDOB de la Inmigración (nueva época)*, 2015-2016, Barcelona, 2016.

ARANGO VILABELDA, J., “La población mundial” en ROMERO, J. (Coordinador), *Geografía humana procesos, riesgos e incertidumbres en un mundo globalizado*, Ariel, Barcelona, 2007.

ARENAS HIDALGO, N., *El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa Comunitaria*, Universidad de Huelva, 2005.

ARENDT, H., Los orígenes del totalitarismo, Alianza, Madrid, 2006.

ARISTIZABAL GARCIA J., *Metamorfosis Guerra, Estado, y globalización en Colombia*, Ediciones desde abajo, Bogotá, D.C., Colombia, 2007.

AUBARELL, G., ZAPATA-BARRERO, R., ALLIEVI, S., *Inmigración y procesos de cambio: Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, Icaria Editorial, 2004.

AYMERICH, I., *Sociología de los derechos humanos: Un modelo weberiano contrastado con investigaciones empíricas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

AYMERICH, I., “Los derechos humanos como seña de identidad de las políticas europeas” en AYMERICH, I., E INNERARITY, D., *Derechos humanos y políticas públicas europeas*, Paidós, Barcelona, 2016.

AYMERICH, I., “Factores sociológicos de la efectividad de los derechos humanos y su traducción metodológica en indicadores”, Actas del II Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos. Comisión de derechos humanos del Distrito Federal, México, 2017 (en prensa).

BAÑOS, P., “Darfur: el estado de la situación humanitaria y de seguridad en 2009”, Real Instituto Elcano. Disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/dt24-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt24-2009).

BARACALDO MENDEZ, M. S., “Colombia: Vigilancia, seguridad privada y manejo”, *Revista Policía y Seguridad Pública*, 2014, vol. 4, nº. 1.

BELLO, M. N., (Coordinadora). *Informe General ¡Basta YA! memorias de guerra y dignidad*. Centro de Memoria Histórica, Imprenta Nacional, Bogotá, 2013.

BELLO, M., *El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social*, 2003.

BERMEJO CASADO, R., *El proceso de institucionalización de la cooperación en la gestión operativa de las fronteras externas de la UE. La creación de Frontex*, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, 91, 2010.

BODELÓN, E., PICONTO NOVALES, T., Transformaciones del Estado y del derecho contemporáneos. Nuevas perspectivas de la investigación socio-jurídica, Dykinson, Madrid, 1998.

BONET PEREZ, J., “Las políticas migratorias y la protección internacional de los derechos y libertades de los inmigrantes, un análisis desde la perspectiva del ordenamiento jurídico español”, *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, núm. 22, Universidad de Deusto, 2003.

BORRAS RODRIGUEZ, A., “Los estatutos de los extranjeros en España” en Extranjería e inmigración en España y la Unión Europea, Colección Escuela Diplomática Nº. 3, Madrid, 1998.

BASSOLS COMA, M., SERRANO ALBERCA, J. M., “El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150, 2: análisis de la delegación en materia de las

competencias estatales exclusivas”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 97, Enero-abril, 1982.

BLANCO, C., *Las migraciones contemporáneas*, Alianza, Madrid, 2000.

BLANQUER, D., *El Asilo político en España, garantías del extranjero y garantías del interés general*, Civitas, Madrid, 1997.

BLÁZQUEZ PEINADO, M<sup>a</sup>. D., “Los derechos de ciudadanía y otros derechos reconocidos a los ciudadanos de la Unión: de Maastricht a Ámsterdam”, *Revista Española de Derecho Comunitario*, vol. 2, n<sup>o</sup>. 3 1998.

BLAZQUEZ RODRIGUEZ, I., *Derecho de la Unión Europea sobre inmigración y asilo*, Dykinson, Madrid, 2006.

CABRINI, L., “El proceso de consultas globales sobre la revitalización de la protección de los refugiados”, en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., *La revitalización de la protección de los refugiados*, Universidad de Huelva, 2002.

CACHON RODRIGUEZ, L., *Inmigración y segmentación de los mercados de trabajo en España*, Fundación Centro de Estudios Andaluces, Documento de trabajo S2003/02.

CADAVID, E., “Historia de la Guerrilla en Colombia”, 2010, Vol. 7. Disponible en <http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/HGC.pdf>.

CALVET, J., *Las montañas de la libertad. El paso de refugiados por los Pirineos durante la Segunda Guerra Mundial, 1939-1944*, Alianza, Madrid, 2010.

CAMPS MIRABET, N., *El Derecho Internacional ante las Migraciones Forzadas, Refugiados, Desplazados y Otros Migrantes Involuntarios*, Edicions de la Universitat de Lleida, 2005.

CANALS FRAU, S., *Prehistoria de América*, Buenos Aires: Sudamericana, 1976.

CÁRDENAS, M., MEJÍA, C., “Migraciones internacionales en Colombia: ¿qué sabemos?”, en Documento de Trabajo, n<sup>o</sup> 30, septiembre 2006. Disponible en [http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/11445/810/3/WP\\_2006\\_No\\_30.pdf](http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/11445/810/3/WP_2006_No_30.pdf).



CARREÑO, Á. M., “Refugiados en las fronteras colombianas: Ecuador, Venezuela y Panamá”, *Revista Encrucijada Americana*, 2012.

CARRILLO, D. T., *El derecho de asilo frente a la violencia de género*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2010.

CARRILLO SALCEDO, J. A., “Reflexiones a la luz de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Hirsi Jamaa y otros contra Italia (sentencia de 23 de febrero de 2012), Derechos de los inmigrantes en situación irregular en España”. En la conferencia del 27 de septiembre de 2012 en el Seminario de la UNED-ECJ Leading Cases on Fundamental Freedoms and Rights, UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 32, 2013.

CEBALLOS MEDINA, M., *Impacto de las migraciones forzadas*, editores EU, La carreta, Medellín, 2010.

CEBRIÁN, M., “Los determinantes de los flujos migratorios internacionales: el caso español, 1995-2007”. *Principios: estudios de economía política*, 2009, vol. 14.

CELIS SANCHEZ, R., AIERDI URRAZA, X., “¿Migración o desplazamiento forzado?, las causas de los movimientos de población a debate”, *Cuadernos Deusto de derechos humanos núm. 81*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2015.

CERIGIONI, E., “Fortaleza Europa. Comentarios a las políticas sobre refugiados en la Unión Europea”, en: *Gazeta de Antropología*, N° 20, 2004, artículo 31. Disponible en [http://digibug.ugr.es/html/10481/7282/G20\\_31Elisabetta\\_Cerigioni.pdf](http://digibug.ugr.es/html/10481/7282/G20_31Elisabetta_Cerigioni.pdf).

CUBIDES, F., *Los paramilitares y su estrategia. Reconocer la guerra para construir la paz*, 1999. Disponible en <http://fcubides.tripod.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/estrategiapara.pdf>.

COTTERRELL, R., *Introducción a la sociología del derecho*, Ariel, Barcelona, 1991.

CUTTS, M., *La Situación de Los Refugiados en el Mundo Cincuenta Años de Acción Humanitaria*, Icaria, Barcelona, 2000.

CHURRUCA, C., MEERTENS, D., *La prevención del desplazamiento y la protección de los desplazados en Colombia* en CHURRUCA, C., MEERTENS, D. (Compiladoras),

*desplazamiento en Colombia, prevenir, asistir, transformar cooperación internacional e iniciativas locales*, La Carreta Editores U.E., Medellín Colombia, 2010.

CHRISTOPH, M., POLLMANN, A., *Filosofía de los derechos humanos*, Herder, Barcelona, 2010.

CLAVERA ARIZTI, I. M<sup>a</sup>., “El asilo en la Unión Europea” en LINDE PANIAGUA, E. MORENO DÍAZ, J. A., (directores), et al., *Inmigración, extranjería y asilo*, Colex, Madrid, 2005, p. 99.

D’ABBRACCIO KRENTZER, A. G., et al., “Identidades y violencias en el ser colombiano como construcción histórica y social”, *NOVUM: Revista de Ciencias Sociales Aplicadas*, no 30.

DE CASTRO SÁNCHEZ, C., TEDH–Sentencia de 23.02. 2012 (Gran Sala), Hirsi Jamaa eac Italia, 27765/09, “Artículo 3 y 13 del CEDH; Artículo 4 del Protocolo nº 4-Tortura y tratos inhumanos y degradantes-derecho a un recurso efectivo-prohibición de las expulsiones colectivas de ex”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº. 46.

DE ASIS ROIG, R., “Inmigrantes: Sujetos de Derechos”, *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, nº 8, 2004/2005.

DE LUCAS, J., *Europa: ¿convivir con la diferencia? Racismo, nacionalismo y derechos de la minorías*, Tecnos, Madrid, 1992.

DE LUCAS, J., *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, Temas de Hoy, 1994.

DE LUCAS, J., *Puertas que se cierran: Europa como fortaleza*, Icaria Editorial, 1996.

DE LUCAS, J., “Reconocimiento, inclusión, ciudadanía. Los derechos sociales de los inmigrantes” en AÑON, M. J. (Ed.) et al., *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.

DE LUCAS J., “Cómo introducir el principio de justicia en las políticas de inmigración” en MIRAUT MARTIN, L. (Editora), *Justicia, Migración y Derecho*, Dykinson, Madrid, 2004.

DE LUCAS J., DÍEZ BUESO, L., *La Integración de los Inmigrantes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

DE LUCAS, J., et al., *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*, Fundación BBVA, 2008.

DE LUCAS, J., “El Derecho de Asilo en Tiempos Difíciles”, *El País* 20/06/2009, disponible en [http://elpais.com/diario/2009/06/20/opinion/1245448805\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/06/20/opinion/1245448805_850215.html).

DE LUCAS, J., “Discurso de lo invisible. Construir la presencia de los inmigrantes”, en ALEMAN, J., et al., *Los otros entre nosotros, alteridad e inmigración*, Círculo de Bellas Artes, 2009.

DE LUCAS, J., “Diversidad cultural y lógica colonial sobre los impedimentos para el reconocimiento de derechos políticos a los inmigrantes” en GUALDA CABALLERO, E. (Editora), *Inmigración, ciudadanía y gestión de la diversidad*, Universidad Internacional de Andalucía, 2011.

DE LUCAS, J., “De la indiferencia al menosprecio: restringiendo la titularidad de los derechos” en PEÑA ECHEVERRÍA, J. (Coordinador), *Inmigración y Derechos Humanos, Observatorio de Derechos Humanos* Universidad de Valladolid, Fundación Lex Nova, 2012.

DE LUCAS, J., “Sobre el proceso de vaciamiento del derecho de asilo por parte de los Estados de la UE”, *Ars Iuris Salmanticensis, Tribuna de Actualidad*, Vol. 4, pp. 21-27, junio 2016.

DE LUCAS, J., *Mediterráneo. El naufragio de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.

DE LUCAS, J., En la segunda mesa redonda del congreso “Córdoba, ciudad de encuentro y diálogo”, que se celebró en el Rectorado bajo el patrocinio de la Universidad de Córdoba y la Universidad Internacional de Andalucía, Córdoba, 12 de abril de 2016. Información disponible en <https://www.uco.es/catedraunesco/javier-de-lucas-el-acuerdo-ue-turquia-es-una-quiebra-del-derecho-y-alcanza-al-corazon-del-proyecto-europeo/>.

DE LUCAS, J., “Refugiados e inmigrantes. Por un cambio en las políticas migratorias y de asilo”. Información disponible en <http://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/57767/92-113.pdf?sequence=1>, Consultado 27/05/2016.

DE LUCAS, J., “Refugiados: ¿mercancías o derechos? Sobre el acuerdo entre la UE y Turquía de 18 de marzo de 2016”, *Abaco: Revista de cultura y ciencias sociales*, N° 87-88, 2016.

DIEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de derecho internacional público*, Tecnos, Madrid, 2009.

DUNCAN, G., “Historia de una subordinación. ¿Cómo los guerreros sometieron a los narcotraficantes?”, *En desarrollo: perspectivas y dimensiones Aportes interdisciplinarios*, 2006. Disponible en [http://cider.uniandes.edu.co/@publicaciones/documentos/el%20desarrollo\\_web.pdf#page=493](http://cider.uniandes.edu.co/@publicaciones/documentos/el%20desarrollo_web.pdf#page=493).

ECHEVERRI BURITICÁ, M. M., “A los dos lados del Atlántico. Reconfiguraciones de los proyectos migratorios y la vida familiar transnacional de la población colombiana en España”, *Papeles del CEIC*, Julio-Diciembre de 2014. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76532158004>.

ELIAS, N., *El proceso de la civilización, investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, Fondo de Cultura económica, Madrid, 2010.

ELIZONDO, D., “La protección internacional de los refugiados: retos del alto comisionado de las naciones unidas para los refugiados en las crisis humanitarias” en CAMPS MIRABET, N. (Ed.), *El Derecho Internacional ante las Migraciones Forzadas, Refugiados, Desplazados y Otros Migrantes Involuntarios*, Edicions de la Universitat de Lleida, 2005.

ESCOBAR HERNANDEZ, C., “Extranjería y ciudadanía de la Unión Europea” en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., (Edición), et al., *Extranjería e inmigración España y la Unión Europea*, Colección Escuela Diplomática N°. 3, 1998.

ESPADA RAMOS, M. L., “Asilo e inmigración en la Unión Europea”, *Revista de estudios políticos*, 1994, no 86.

ESTEVE MOLTÓ, J. E., “La Unión Europea y en conflicto libio” en REIG FABADO, I. (Directora), *Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

EVAN, W. M., *The sociology of law: a socio-structural perspective*. Free Press, New York, 1980.

FELLER, E., et al., (Editores), *Protección de los refugiados en el derecho internacional Consultas Globales del ACNUR sobre Protección Internacional*, Icaria editorial, Barcelona, Primera edición en español: junio de 2010.

FERNANDEZ SANCHEZ, P. A., “Los nuevos desafíos de la protección de los refugiados” en CAMPS MIRABET, N., *El Derecho Internacional ante las Migraciones Forzadas, Refugiados, Desplazados y Otros Migrantes Involuntarios*, Edicions de la Universitat de Lleida, 2005.

FISCHEL DE ANDRADE, J. H., “protección de refugiados en Latinoamérica y en las Américas”, en TRUJILLO PÉREZ, A. J., ORTEGA TEROL, J. M. (Coords.), *Inmigración y asilo, problemas actuales y reflexiones al hilo de la nueva Ley*, Ediciones sequitur, Madrid, 2010.

FITZPATRICK, J., BONOAN, R., “La cesación (Artículo 1 C)” en *Protección de los Refugiados en FELLER, E., TÜRK, V., NICHOLSON, F. (Eds), el Derecho Internacional, Consultas Globales de ACNUR sobre Protección Internacional*, Barcelona, Icaria editorial, 2010.

FLATHMAN, R., *The Practice of Rights*. Cambridge University Press, 1976.

FRANCO PEREZ, A. F., “Inmigración y extranjería. Las alternativas de regularización de los extranjeros en España”, en *Extranjería e Inmigración: Aspectos Jurídicos y socioeconómicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

GALPARSORO, J., “Una Nueva Ley para el Asilo en Tiempos de Crisis”, en GARCÍA MAHAMUT, R., GALPARSORO, J., *Régimen jurídico del derecho de asilo en la Ley 12/2009*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Taravilla, Madrid, 2010.

GARCÍA ANDRADE, P., “La financiación de la dimensión exterior de la política migratoria de la UE” en SOLANES CORELLA, Á., LA ESPINA, E., *Políticas migratorias, asilo y derechos humanos, un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

GARCÍA AÑON, J., Medidas antidiscriminatorias y derechos de los inmigrantes” en AÑON, M. J., (Ed.), et al., *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.

GARCÍA CÍVICO, J., “El bosque desde la villa. Imaginario social o Imaginación jurídica. Notas sobre la relación seguridad y libertad”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Granada, 2009.

GARCÍA CÍVICO, J., *La integración social del inmigrante a través del derecho: Hacia una propuesta de indicadores*, Alcalá de Henares, Defensor del Pueblo, 2011.

GARCÍA CIVICO, J., “¿Qué es un indicador de derechos humanos y cómo se utiliza?”, *Derechos Y Libertades*, Número 24, Época II, enero, 2011.

GARCÍA CÍVICO, J., “Tortura y refugio. Carretera asfaltada en dos direcciones”, en *Papeles de la Red El Tiempo de los Derechos* (HURI-AGE- Working Papers), 2016.

GARCÍA COSO, E., La regulación de la inmigración irregular. Derechos humanos y el control de fronteras en la Unión Europea, Arazandi, Pamplona, 2014.

GARCIA MACHO, R., El Derecho de Asilo y del Refugio en la Constitución Española”, *Estudios Sobre la Constitución Española homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991.

GARCÍA MAHAMUT, R., «El nuevo régimen jurídico del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en España a la luz de la Ley 12/2009, de 30 de octubre: principales novedades y desafíos», en GARCÍA MAHAMUT, R., GAPALASORO, J., *Régimen jurídico del derecho de asilo en la Ley 12/2009*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Taravilla, Madrid, 2010.

GARCÍA-MONTÓN, I., “La emigración cubana a España, 1960-1992”, *Revista Complutense de Historia de América*, 1997, vol. 23.

GARAY SALAMANCA, L. J., MEDINA VILLEGAS M. C., *La migración Colombiana a España. El capítulo más reciente de una historia compartida*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2007.

GEIGER, T., *Das uneheliche Kind und seine Mutterim Recht des neuen Staates. Ein Versuch auf der Basis kritischer Rechtsvergleichung*. München/Berlin/Leipzig: Schweitzer 1920.

GÓMEZ BUENDÍA, H., (director), *Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia, El conflicto, callejón con salida*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Editorial El Malpensante, 2003.

GOMEZ ISA, F., “La restitución de la tierra y la prevención del desplazamiento forzado en Colombia” en CHURRUCA, C., MEERTENS D., *Desplazamiento en Colombia prevenir, asistir, transformar cooperación internacional e iniciativas locales*, la carreta editores E.U. Medellín, Colombia, 2010.

GONZALO SÁNCHEZ, G. (Director), *Informe del Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, La tierra en disputa Memorias de despojo y resistencia campesina en la costa Caribe (1960-2010)*, Tauros, Colombia, 2010.

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C., “La crisis de los refugiados y la respuesta europea. Información”, Disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari67-2015-gonzalezenriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari67-2015-gonzalezenriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea).

GONZALEZ, F., OTERO, S., “La presencia diferenciada del Estado: un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza”, 2007. Disponible en <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-237.html>.

GORDON CHILDE, V., *Los orígenes de la civilización*, FCE, Madrid, 1978.

GORTÁZAR ROTAECHE, C., *Derecho de asilo y "no rechazo" del refugiado*. Universidad Pontificia Comillas, Dykinson, Madrid, 1997.

GORIS I., HARRINGTON, J., KÖHN, S., “La apatridia: qué es y por qué importa” en COULDREY, M., HERSON, M. (Editores), *Sin identidad legal. Escasos derechos. Escondidos de la sociedad. Olvidados*, *Revista Migraciones Forzadas*, nº. 32, 2009.

GUTIÉRREZ CÁSTILLO, V. L., Espacio de seguridad, libertad y justicia en SANCHEZ, V. M. (Director), Derecho de la UE, Huygens Editorial, Barcelona, 2010.

GYULAI, G., “La apatridia: significado, magnitudes y alcance de la protección”, Revista electrónica de derechos humanos, Programa Andino de Derechos Humanos (PADH), Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, nº. 29, apatridia y derechos humanos, 2011.

GYULAI, G., “¿Una Armonización ilusoria? El efecto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de asilo” en SOLANES CORELLA, Á., LA ESPINA, E. (Eds.), *Políticas migratorias, asilo y derechos humanos, un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España*, Tirant lo Blanch, 2012.

HERNÁNDEZ DELGADO, E., *El Desplazamiento forzado y la oferta estatal para la atención de la población desplazada por la violencia en Colombia*, Reflexión Política, Universidad Autónoma de Bucaramanga, 1999. Disponible en [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12955\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12955_Cached.pdf).

HIERRO, L., *La eficacia de las normas jurídicas*, Ariel, Barcelona, 2003.

IGLESIAS SANCHEZ, S., *La libre circulación de los extranjeros en la Unión Europea: el régimen de movilidad en las Directivas de la UE en materia de inmigración*, Reus, Madrid, 2010.

ITURRALDE, M., “Guerra y Derecho en Colombia: el decisionismo político y los estados de excepción como respuesta a la crisis de la democracia”, *Revista de Estudios sociales*, 2003, no 15.

IZQUIERDO SANS, C., Las fronteras exteriores de la Unión Europea y el Convenio De Schengen, 2000, p. 156 y ss. Disponible en [http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/21697/1/ADI\\_XVI\\_2000\\_05.pdf](http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/21697/1/ADI_XVI_2000_05.pdf).

JIMENA QUESADA, L., «La consagración de los derechos fundamentales: de principios generales a texto fundacional de la Unión Europea», *Cuadernos europeos de Deusto*, Nº 50, 2014 (Ejemplar dedicado a: 25º aniversario (1988-2013). Grandes hitos de la construcción europea),



KELSEN, H., "Zur Soziologie des Rechtes", en Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Vol. XXXIV.

KIAMA, L., LIKULE, D., "Detención en Kenia: Riesgos para los refugiados y solicitantes de asilo", Resvista Migraciones Forzadas, nº. 44, 2013. Información disponible en [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/33933/1/RMF\\_44\\_18.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/33933/1/RMF_44_18.pdf).

KRUG, E. G., et al., (Editores), Informe mundial sobre la violencia y la salud. Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, 2003.

LACOMBA, J., *Historia de las migraciones internacionales: historia, geografía, análisis e interpretación*. Los Libros de la Catarata, 2008.

LAUTERPACT E., BERHLEHEM, D., "El alcance y contenido del principio de no devolución", en FELLER, E., TÜRK, V., NICHOLSON, F. (eds), *Protección de los Refugiados en el Derecho Internacional. Consultas Globales de ACNUR sobre Protección Internacional*, Barcelona, Icaria editorial, 2010.

LAZARO GUILLAMON, C., CALVENT MOJON, M., "Mercado de trabajo" en *inmigración, impacto de la crisis económica*, Observatori Permanent de la immigració, OPI-UJI, 2010.

LEWA, C., "El norte de Arakan: una cárcel abierta para los rohingya" en COULDREY, M., HERSON, M. (Editores), *Sin identidad legal. Escasos derechos. Escondidos de la sociedad. Olvidados*, Revista Migraciones Forzadas, nº. 32, 2009.

LINDE PANIAGUA, E., "La ciudadanía de la Unión Europea. La inmigración en el interior de la Unión" en LINDE PANIAGUA, E., MORENO DÍAZ, A., (Directores), et al., *Inmigración, Extranjería y Asilo*, Colex, Madrid, 2005.

LOPEZ-ALAMZA BEAUS, E., "El sistema Europeo Común de asilo a examen" en REIG FABADO, I., *Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

LÓPEZ GARRIDO, D., *El derecho de asilo*, Trotta, Madrid, 1991.

LOPEZ GARRIDO, D., “Análisis Acuerdo UE-Turquía: refugiados sin ley”, disponible en <http://ctxt.es/es/20160420/Politica/5505/acuerdo-UE-Turquia-refugiados-inmigracion-grecia-siria-vulneracion-derechos-derecho-asilo.htm>.

LOPEZ SALA, A. M., *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Anthropos, Barcelona, 2005.

LOPEZ SALA, A. M., “Pasar la línea. El Estado en la regulación migratoria desde una perspectiva comparada”, 2006.

MARTIN ARRIBAS, J. J., *Los Estados Europeos Frente al desafío de los Refugiados y el Derecho de Asilo*, Dykinson, Madrid, 2000.

MARTIN ARRIBAS, J. J., “La protección de mujeres refugiadas” en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., *La revitalización de la protección de los refugiados*, Universidad de Huelva, 2002.

MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, J., *La Inmigración y el Asilo en la Unión Europea, Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*, Colex, Madrid, 2002.

MARTÍNEZ ESCAMILLA, M., et al., “*Expulsiones en caliente*”: cuando el Estado actúa al margen de la ley, Informe promovido desde el Proyecto I+D+i IUSMIGRANTE (DER 2011-26449), 2014.

MERINO SANCHO V., “Derecho de Asilo y género” en *Jornadas Políticas Migratorias, Justicia y Ciudadanía*, 27-29 de Octubre, Madrid, 2010.

MERINO SANCHO, V., “Implications of the Debate on Irregular Migration in the European and Spanish Asylum Regime”, *Migraciones Internacionales*, Vol. 7, nº 2, 2013.

MERINO SANCHO, V., “El Sistema Europeo Común de Asilo ante las demandas de asilo por razones de género” en Cuestionando el mito de “la crisis de los refugiados: ¿el naufragio de Europa?”, *Documentación social*, nº 108, 2016.

MIRAUT MARTIN, L., “Problemas pendientes de la migración en un mundo dividido” en MIRAUT MARTIN, L., *Justicia, migración y derecho*, Dykinson, Madrid, 2004.

MONDRAGON, H., “Plan Colombia: Gasolina al Fuego”, en ALCÁNTARA SÁEZ M., IBEAS MIGUEL, J. M., *Colombia Ante los Retos del Siglo XXI Desarrollo, Democracia y Paz*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2001.

MONEREO PEREZ, J. L., “Genealogía de las declaraciones de los derechos y su significación político-jurídica” en MONEREO PEREZ, J. L. (Director), et al., *La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, Comares, Granada, 2009.

MORA GRANDE, M., Informe Derechos Humanos en la Frontera Sur, Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, 2014.

MORGADES GIL, S., “La responsabilidad de examinar las demandas de asilo presentadas en la Unión Europea: revisión del sistema de Dublín basada en los estándares europeos de protección de los derechos humanos” en SOLANES CORELLA, Á., LA ESPINA, E., (Eds.), *Políticas migratorias, asilo y derechos humanos, un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España*, Tirant lo Blanch, 2012.

MUÑOZ AUNIÓN, A., *La política Común europea del Derecho de Asilo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

NAÏR, S., *Y vendrán...: Las migraciones en tiempos hostiles*, Planeta, Barcelona, 2006.

NAGY, M., “Hungria termina su kilométrica valla anti-inmigrantes”, *El Mundo*, 28/08/2015. Disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2015/08/29/55e1f60c268e3e83128b4578.html>.

NÁJERA AGUIRRE, J. N., “El complejo estudio de la actual migración en tránsito por México: Actores, temáticas y circunstancias”, *Migraciones Internacionales*, vol. 8, no 3, 2016.

NOJI, E., (Editor), *Impacto de los desastres en la salud pública*, Organización Panamericana de la Salud Pública, oficina regional de la Organización Mundial de la Salud, 2000.

NOWAK, M., Derechos Humanos: Manual para Parlamentarios, Unión Interparlamentaria y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2005.

OLESTI RAYO, A., “Las políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración”, *Revista de derecho constitucional europeo*, 2008, no 10.

OLIVÁN, F., “Nacionalismo y extranjería. La labilidad del extranjero como condición de la nación”, *Anales de Historia Contemporánea*, 18 (2002).

ORTEGA TEROL, J. M., “Asilo y refugio en Europa, de la vocación protectora al temor al otro y a la pulsión por la seguridad” en TRUJILLO PÉREZ, A. J., ORTEGA TEROL, J. M. (Coords.), *Inmigración y asilo, problemas actuales y reflexiones al hilo de la nueva Ley*, Ediciones sequitur, Madrid, 2010.

PAUNER CHULVI, C., “La unidad familiar en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección social subsidiaria”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, Núm. 95, 2011.

PAJARES, M., “Políticas europeas en inmigración y asilo” en LÓPEZ GARRIDO, D. (Dirección), *El estado de la Unión Europea. La ciudadanía europea en tiempo de crisis*, Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung, Exlibris Ediciones, Madrid, 2014.

PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2008.

PEÑA ECHEVERRÍA, J., (Coordinador), *Inmigración y Derechos Humanos*, Observatorio de Derechos Humanos Universidad de Valladolid, Fundación Lex Nova, 2012.

PEÑA JARAMILLO, D. G., La relación del Estado colombiano con el fenómeno paramilitar: por el esclarecimiento histórico. *Análisis político*, 2005, vol. 18, no 53.

PERAL FERNANDEZ, L., “Situación de desplazamiento masivo” en POLO GUARDO, R., CARMONA MUÑOZ, V. (Coords), *Guía sobre el derecho de asilo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2005.

PÉREZ SOLA, N., *La regulación del derecho de asilo y refugio en España*, Ediciones Adhara, Universidad de Jaén, 1997.

PISARELLO, G., APARICIO, M., Multiplicar las fronteras, externalizar el control. Viento sur: por una izquierda alternativa, 2006, vol. 15, no 89.

PODGÓRECKI, A., “Toward a sociology of human rights”, en FERRARI, V. (Ed.), Laws and rights. Proceedings of the International Congress of Sociology of Law for the Ninth Century of the University of Bologna, Dott, A. Giuffrè. Milano, 1991.

PONTE IGLESIAS, M. T., *Conflictos armados, refugiados y desplazados internos en el derecho internacional*. Tórculo edicions, Santiago de Compostela, 2000.

PRIETO, B., “Los hotspots, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados”, información disponible en

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/demografia+y+poblacion/ari25-2016-prieto-hotspots-eslabon-debil-gestion-crisis-refugiados](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari25-2016-prieto-hotspots-eslabon-debil-gestion-crisis-refugiados).

RANGEL SUÁREZ, A., Colombia: la guerra irregular en el fin de siglo. *Análisis Político*, 1996. Disponible en <http://www.acuedi.org/ddata/621.pdf>.

REHBINDER, M., *Sociología del derecho*, Pirámide, Madrid, 1981.

RESTREPO DE VÉLEZ, O., “Elementos para el análisis del desplazamiento forzado en Colombia”, en COULDREY, M., MORRIS, T. (Editores), Dilemas del desplazamiento inducido por el desarrollo, Revista Migraciones Forzadas, n°. 12, 2002. Disponible en <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/pdf/RMF12/RMF12.pdf>.

RICAURTE VILLOTA, A. I., *Comportamiento del Homicidio*, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Bogotá Colombia, 2011.

ROMERO, J., NOGUE, J., “Globalización y nuevo (des) orden mundial” en ROMERO, J. (Coord.), *Geografía humana procesos, riesgos e incertidumbres en un mundo globalizado*, Ariel, Barcelona, 2007.

SABATER, A., et al., “La transformación de las comunidades mayoritarias y la formación”, Instituto universitario de estudios sobre migraciones, Universidad pontificia de Comillas, *Revista Migraciones* n°. 34, diciembre, 2013.

SAINZ DE BARANDA CAÑIZARES, M., “La información sobre país de origen” en TRUJILLO PÉREZ, A.J., ORTEGA TEROL, J. M. (Coordinadores), *Inmigración y asilo, problemas actuales y reflexiones al hilo de la nueva Ley*, Ediciones Sequitur, Madrid, 2010.

SALINAS DE FRÍAS, A., “Pertenencia a un grupo social y solicitud de asilo: el largo camino para la protección frente a la mutilación genital femenina” en TRUJILLO PÉREZ, A. J., ORTEGA TEROL, J. M. (Coordinadores), *Inmigración y asilo, problemas actuales y reflexiones al hilo de la nueva Ley*, Ediciones Sequitur, Madrid, 2010.

SALDARRIAGA, J. H., “Los defensores de derechos humanos en Colombia son defensores de la vida y buscadores de paz” en CAMPS MIRABET, N., *El Derecho Internacional ante las Migraciones Forzadas, Refugiados, Desplazados y Otros Migrantes Involuntarios*, Edicions de la Universitat de Lleida, 2005,

SÁNCHEZ, F., *Conflicto, violencia y actividad criminal en Colombia: un análisis espacial*, CEDE, 2003.

SANCHEZ LEGIDO, A., “A propósito de la nueva Ley de asilo” en TRUJILLO PEREZ, A. J., ORTEGA TEROL, J. M., *Inmigración y asilo problemas actuales y reflexiones al hilo de la nueva ley*, Madrid, 2010.

SAN JUAN, C., “Análisis de legislación comparada” en FRANCO, L. (Coord.), et al., *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo "asilo-refugio" a la luz del derecho internacional de los derechos humanos*, ACNUR, Universidad Nacional de Lanús, Argentina, 2003.

SANTOLAYA MACHETII, P., “Interpretación de la definición de refugiado y situaciones equiparables de protección” en POLO GUARDO, R., CARMONA MUÑOZ, V. (Coords), *Guía sobre el derecho de asilo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2005.

SALADO OSUNA, A., “La protección de los niños refugiados” en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., *La revitalización de la protección de los refugiados*, Universidad de Huelva, 2002.

SALA ROSÉ, R., *La penúltima frontera. Fugitivos del nazismo en España*, Península, Madrid, 2011.

SASSEN, S., *Una sociología de la globalización*, Katz, Buenos Aires, 2007.

SOLANES CORELLA, Á., “La “paradoja” del principio de control de los flujos migratorios” en MIRAUT MARTIN, L., *Justicia, migración y derecho*, Dykinson, Madrid, 2004.

SOLANES CORELLA, Á., “Sobre la necesidad de garantizar los derechos humanos en el contexto migratorio español” en PEÑA ECHEVERRÍA, J. (Coordinador), *Inmigración y Derechos Humanos*, Observatorio de Derechos Humanos Universidad de Valladolid, Fundación Lex Nova, 2012.

SOLANES CORELLA, Á., “Asilo: un derecho en cuestión, análisis desde la realidad española a la luz de las disposiciones europeas”, *Revista Académica*, Vol. 85, N.2, 2013.

SOLANES CORELLA, Á., “Avances y retrocesos del derecho de asilo en España” en SOLANES CORELLA, Á., LA ESPINA, E. (Eds.), *Políticas migratorias, asilo y derechos humanos, un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España*, Universitat de Valencia, Valencia, 2014.

SOLANES CORELLA, Á., “La política de inmigración en la Unión Europea. Desde tres claves”, *Arbor*, 2005, vol. 181, no 713. Información disponible en <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/viewArticle/444>, consultado 26/08/2016.

SOLÀ PARDELL, O., *Desplazados medioambientales: una nueva realidad*, Universidad de Deusto, 2011.

SORIANO MARTÍ, J., TERCERO HERREROS, P., Cuadernos de investigación nº. 7, oportunidades de integración entre las personas españolas y extranjeras en la ciudad de Castellón, análisis de la situación en el municipio y del tratamiento en los medios de comunicación”, *CeiMigra*, 2009.

SOUTHWICK, K., “Etiopía-Eritrea: la apatridia y la sucesión de Estados” en COULDREY, M., HERSON, M. (Editores), *Sin identidad legal. Escasos derechos. Escondidos de la sociedad. Olvidados*, Revista migraciones forzosos, nº. 32, 2009.

SCARRITT, J. R., SHEPHERD, G. W. (Jr.), *Global Human Rights: public policies, comparative measures and NGOs strategies*, West view Press. Boulder (Colorado), 1981.

TEDESCO, L., *El Estado en América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, (FRIDE), 2007.

TEROL ORTEGA, J. M., “El asilo y el refugio en la Unión Europea: crónica de un amor ausente”, en *Cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián*, Servicio de Publicaciones, 2006.

TOOLE, M., “Emergencias complejas: refugiados y otras poblaciones” en NOJI, E., (editor), *Impacto de los desastres en la salud pública*, Organización Panamericana de la Salud Pública, oficina regional de la Organización Mundial de la Salud, 2000.

TOWNSEND, M., “Los nuevos campos de refugiados en Grecia son almacenes” "no aptos ni para animales" en *El diario.es*, Internacional, 29/05/2016, disponible en [http://www.eldiario.es/theguardian/nuevos-refugiados-Grecia-almacenes-animales\\_0\\_521098166.html](http://www.eldiario.es/theguardian/nuevos-refugiados-Grecia-almacenes-animales_0_521098166.html).

TREVES, R., *La sociología del derecho. Orígenes, investigaciones, problemas*, Ariel Derecho, Barcelona, 1988.

TRINIDAD GARCIA, M. L., ROBLES ALMECIA, J. M., FUENTES MAÑAS, J. B., *Guía Jurídica de extranjería, asilo y ciudadanía de la unión*, Comares, Granada, 2002.

TRUJILLO HERRERA, R., *La Unión Europea y el derecho de asilo*, Dykinson, Madrid, 2003.

TRUJILLO PEREZ, A. J., “Las claves parlamentarias de la nueva ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria” en TRUJILLO PEREZ, A. J., ORTEGA TEROL, J. M., *Inmigración y asilo problemas actuales y reflexiones al hilo de la nueva ley*, Ediciones sequitur, Madrid, 2010.

TYLER, D., “Replanteamiento de las soluciones para los refugiados afganos” en *desplazados afganos: 2014 y más allá*, *Revista Migraciones Forzadas*, número, nº. 46.

URRUTIA ASUA, G., “Trasformación y dinámicas del desplazamiento forzado: 3.380.445 y subiendo” en CHURRUCA, C., MEERTENS, D., (Coordinadoras) *desplazamiento en Colombia, prevenir, asistir, transformar cooperación internacional e iniciativas locales*, la Carreta editores U.E., Medellín Colombia, 2010.



VALLES FERRERO, M., “¿Vallas al asilo? apuntes sobre el sistema de protección internacional en España” en ARANGO, J., MAHÍA, R., MOYA, D., SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. (Directores), *El año de los refugiados, Anuario CIDOB de la Inmigración (nueva época)*, 2015-2016, Barcelona, 2016.

VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M., “Asilo, Refugio y Protección Internacional. Acerca de las deficiencias del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) ante la crisis de los refugiados”. Ponencia UNED-EGEA de los Caballeros, 2015.

VIDAL, R., et al., *Desplazamiento forzado y construcción de paz en Colombia 2011-2012: Los desafíos de la participación de los desplazados y la sociedad civil en las negociaciones de paz y en la construcción de la paz*, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Bogotá, 2013.

VIDAL, R., ATEHORTÚA, C., SALCEDO, J., “Desplazados Internos Fuera de los Campos. El papel de las autoridades locales en Colombia. Estudio comparado en Bogotá D.C. y Cali”, publicado por: proyecto BROOKINGS – LSE Sobre Desplazamiento Interno, 2013.

VILANOVA TRÍAS, P., ¿" Estados de facto" versus" fallidos o frágiles"? : Unas notas acerca de la dificultad teórica para establecer nuevas tipologías. *Relaciones internacionales: Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica*, 2008, no 10.

VILLARREAL SANTOS, G. M., *Estados Fallidos: definiciones conceptuales*, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados de Estados Unidos Mexicanos, México, 2009.

WEBER, M., *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica. México, 1964 (2ª ed., 8ª reimp.).

ZAMBRANO GONZALEZ, K. D., “Personas en movimiento. Las personas refugiadas y migrantes necesitan protección urgente” en REIG FABADO, I., *Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

ZAPATA-BARERRO, R., “Ciudadanía Europea e inmigración, fundamentalismo estatal de la Unión Europea entorno a la inmigración”, *Revista CIDOB D'afersInternacionals*, 53, Fundación CIDOB, 2001.

ZAPATA-BARRERO, R., “La gestión política de la inmigración: indicadores y derechos” en AÑON, M. J., (Ed.), et al., La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.

ZAPATA-BARRERO, R., *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*, Trotta, Madrid, 2009.

ZARATE MARTIN, M. A., RUBIO BENITO, M. T., Geografía humana, sociedad, economía y territorio, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2005.

ZARATE MARTIN, M. A., RUBIO BENITO, M.T., “Conceptos y Practicas en Geografia Humana”, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2010.

## **FUENTES NORMATIVAS**

### **Normativa Internacional**

Carta de las Naciones Unidas se firmó en San Francisco, Estados Unidos el 26 de junio 1945 entro en vigor el 24 de octubre de 1945.

Convención sobre el estatuto de los Refugiados fue adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951.

Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, adoptada el 28 de septiembre de 1954 y entró en vigor el 6 de junio de 1960.

Convención para reducir los casos de Apatridia, adoptada el 30 de agosto de 1961 y entró en vigor el 13 de diciembre de 1975.

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 10 de diciembre de 1984, A/RES/39/46.

Declaración Universal de Derechos Humanos fue Adoptada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

Declaración de 1967 sobre el Asilo Territorial, adoptada unánimemente por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2132 (XXII) del 14 diciembre.

Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, adoptado por la Asamblea General en su resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950.

Pacto Internacional de Derechos Civiles, y Políticos en adelante (PIDCP) del 16 de diciembre de 1966.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en adelante (PIDESC) del 16 de diciembre de 1966.

Protocolo Sobre el Estatuto de los Refugiados fue firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967, entro en vigor: 4 de octubre de 1967, de conformidad con el artículo VIII. Serie Tratados de Naciones Unidas Nº 8791, Vol. 606, p. 267.

Tratado sobre Derecho Penal Internacional se firmo en Montevideo, el 23 de enero de 1889, en el Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado, adoptado por los presidentes de la República Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay.

### **Normativa Regional**

Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) de 1969.

Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, Costa Rica, 1969, Organización de Estados Americanos (OEA), Serie de tratados nº 35, 9 ILM 673.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana realizada en Bogotá en 1948.

Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada por el «Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios», celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

### **Normativa Europea**

Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 por nueve Estados miembros y el 28 de febrero de 1986 por Dinamarca, Italia y Grecia. Entró en vigor el 1 de julio de 1987.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 364/1 el 18.12.2000.

Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Hacia un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión para las personas que obtienen el asilo [COM (2000) 755 final -No publicada en el Diario Oficial].

Convenio Europeo de Derechos Humanos, firmado en Roma en 1950.

Consejo Europeo de Tampere, llevado a cabo los 15 y 16 de octubre de 1999.

Consejo Europeo de Laeken celebrado el 14 y 15 de diciembre de 2001.

Consejo Europeo de Sevilla de 21 y 22 de junio de 2002.

Consejo Europeo de Salónica de 19 y 20 de junio de 2003.

Directiva 2001/51/CE del Consejo de 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985.

Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la cual se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados Miembros, y que presta especial atención a la situación de los menores de edad.

Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional.

Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.

Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

Decisión 2002/463/CE del Consejo, de 13 de junio de 2002, por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (programa ARGO).

Decisión del Consejo de 2 de diciembre de 2004 por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2005-2010.

Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia.

Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el "Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales". COM (2002) 175 final.

Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo del Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 2008.

Protocolo (nº 24). Sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea.

Reglamento núm. 1488/96, DO L189. 30/7/1996, versión consolidada de 28 de diciembre de 2005, por el que se crea las medidas de acompañamiento financiera y técnicas (MEDA).

Reglamento núm. 99/2000 de 29 de diciembre de 1999, DO L 12, de 18/1/2000, por el que se crea el programa TACIS relativo a la concesión de asistencia a los Estados socios de Europa Oriental y Asia Central.

Reglamento 2725 del consejo de 11 de diciembre de 2000 relativo a la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del convenio de Dublín.

Reglamento (CE) no 407/2002 del consejo de 28 de febrero de 2002 por el que se establecen determinadas normas de desarrollo del reglamento (CE) no 2725/2000.

Reglamento Dublín: Reglamento (CE) Nº 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.

Reglamento 1560/2003 de la Comisión, del 5 de septiembre, que establece las disposiciones de aplicación del Reglamento 343/2003.

Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, modificado por Reglamento (CE) no 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007, se creó la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (Frontex).

Reglamento (CE) nº 491/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (AENEAS), DO L 80, de 18/3/2004.

Reglamento (CE) n°. 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo.

Reglamento núm. 1638/2006, de 24 de octubre de 2006, por el que se adopta el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación.

Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, por el que se crea la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Reglamento (UE) No 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA).

Reglamento (UE) n° 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

Reglamento (UE) n°. 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

Reglamento (UE) N°. 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n°. 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.

Reglamento (UE) N° 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, que creó el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI).

Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n°. 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo.

Resolución del Consejo de 20 de junio de 1995 relativa a las garantías mínimas aplicables al procedimiento de asilo.

Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma en 1957.

Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht. 07/02/1992 y entro en vigor 01/11/1993, DO C 191 de 29.7.1992.

Tratado de Maastricht. Firmado 07/02/1992 y entro en vigor 01/11/1993, DO C 191 de 29.7.1992.

Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre 1997.

Tratado de Niza, de 26 de febrero de 2001.

Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre 2007.

### **Normativa Española**

Constitución Española de 1978.

Ley 118/1969, de 30 de diciembre, sobre igualdad de derechos sociales de los trabajadores de la Comunidad Iberoamericana y Filipinas empleados en el territorio nacional. Publicada en el BOE núm. 313, el 31 de diciembre de 1969.

Ley 5/1984, del 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, del 19 de mayo.

Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la LO 8/2000, del 22 de diciembre, modificada por la LO 11/2003, del 29 de septiembre, modificada por la LO 14/2003, del 20 de noviembre, modificada por la LO 2/2009, de 11 de diciembre.

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.



Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, publicada en el BOE, núm. 233 de 28 de Septiembre de 2013.

Orden de 16 de mayo de 1979 por la que se regula provisionalmente el reconocimiento de la condición de refugiado en España.

Real Decreto 03/1995, del 10 de febrero. Modificado por el Real Decreto 1325/2003, del 24 de octubre. Modificado por el Real Decreto 2393/2004, del 30 de diciembre.

Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo.

Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

Referencia del Consejo de Ministros, —Acuerdo por el que se aprueba el programa de reasentamiento de refugiados para el año 2011.

Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida, aprobado por el Real Decreto 865/2001, del 20 de julio.

## **JURISPRUDENCIA**

STC (Pleno) 95/2003, de 22 de mayo. Recurso de inconstitucionalidad núm. 1555/96. BOE núm. 122, de 22 de mayo de 2002.

SAN (Sala de lo Contencioso, sección 1ª) de Madrid nº 3272/2003, de 03 de diciembre. Recurso contencioso administrativo nº 443/2002.

SAN (Sala de lo Contencioso, sección 8ª) de Madrid nº 4012/2008, de 23 de octubre. Recurso contencioso administrativo nº 1389/07.

SAN (Sala de lo Contencioso, Sección: 4) de Madrid nº 345/2009, de 28 de enero. Recurso contencioso administrativo nº 283/2008).

SAN (Sala de lo Contencioso, sección 8) de Madrid nº 3648/2008, de 23 de septiembre. Recurso contencioso administrativo nº 1377/2007.

SAN (sala de lo Contencioso) de Madrid de 13 de abril de 2009. Recurso contencioso administrativo nº 86/2009.

SAN, Sala de lo Contencioso, 13 de enero de 2009, núm. de recurso: 1528/2007, fundamento jurídico 4º.

SAN (sala de lo Contencioso, sección 1ª), de 4 de junio de 2003.

SAN (Sala de lo Contencioso, sección 8) de Madrid nº 827/2009, de 17 de febrero. Recurso contencioso administrativo nº 19/2008.

SAN (Sala de lo Contencioso, sección 8) de Madrid nº 1972/2014, de 28 de abril. Recurso contencioso administrativo nº 81/2012.

STEDH de 21.01.2011 (Gran Sala), M.S.S. c. Bélgica y Grecia, 30696/09 -- "Artículos 3 y 13 CEDH - Prohibición de tortura y penas o tratos inhumanos o degradantes -- Reglamento (CE) Nº. 343/2003 de determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo (Dublín II)" -- El funcionamiento efectivo de la política europea de asilo ante la garantía del derecho a no sufrir tratos inhumanos o degradantes del CEDH.

STEDH de 23 de febrero 2012, (GRAN SALA), caso Hirsi Jamaa y otros contra Italia, 27765/09.

STEDH, asunto A. J. contra Bélgica nº 70055/10, de 7 de julio de 2014.

STEDH del 22 de abril de 2014, en el asunto “A. C y otros contra España” (Demanda nº 6528/11) y condenó a España por la violación del artículo 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos.

STJUE de 17.02.2009, El gafaji c. Staatssecretaris van Justitie - C-465/07 - Política europea de asilo y refugio artículo 3 CEDH - Protección subsidiaria amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situación de conflicto armado.

STJUE, asunto C-285/12 de 30 de enero de 2014, en el Caso Diakité / Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

STJUE. La cuestión prejudicial planteada por el Raad van State (el Consejo de Estado de Países Bajos) de fecha 2 de diciembre del 2014 en los asuntos acumulados C-148/13 a C-150/13.

STS (Sala de lo Contencioso, sección 6ª) de Madrid nº 7020/2003, de 10 de noviembre. Recurso contencioso administrativo nº 3677/1999.

STS (Sala de lo Contencioso, sección 3ª) de Madrid nº 667/2014, de 24 de febrero. Recurso contencioso administrativo nº 1658/2013.

STS (Sala de lo Contencioso, sección 3ª) de Madrid nº 376/2014, de 12 de febrero. Recurso contencioso administrativo nº 864/2013.

STS (Sala de lo Contencioso, sección 3ª) de Madrid nº 916/2014, de 11 de marzo. Recurso contencioso administrativo nº 2797/2013.

STS de 21 de julio de 2015, recurso número 3898/2014.

STS 5211/2015, Sala de lo Contencioso, Sección 3, recurso 1699/2015.

### **OTROS DOCUMENTOS E INFORMES**

Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, Informe anual, de 7 de enero de 2013.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Conclusión n. 8, Determinación de la condición de refugiado, 1977 (28º periodo de sesiones del Comité Ejecutivo).

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe de la Oficina en Colombia, sobre su Misión de Observación en el Medio Atrato, 20 de Mayo de 2002.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Documento sobre la Interpretación del artículo 1 de la Convención de 1951 Sobre el Estatuto de los Refugiados, ACNUR, 2001.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Agenda para la Protección, Documento de la ONU A/AC.96/965/Add. 1, de 26 de junio de 2002.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Directriz sobre protección internacional No. 1: La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A (2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967 (mayo 2002).

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Directriz sobre protección internacional No. 2: "Pertenencia a un determinado grupo social" en el contexto del Artículo 1A (2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o su Protocolo de 1967 (mayo 2002).

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Directriz sobre Protección Internacional No. 6: Solicitudes de asilo por motivos religiosos bajo el artículo 1A (2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (abril 2004).

ACNUR, Directrices sobre Protección Internacional: la alternativa de huida interna o reubicación en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención de Ginebra de 1951 o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, 23 de julio de 2003.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y los refugiados colombianos*, Ginebra, 2005.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Informe Mundial, La Situación de Colombia, 2007.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados “Protección de refugiados y soluciones duraderas en el contexto de las migraciones internacionales”, ACNUR/DPC/2007/Doc. 02, de 19 de noviembre de 2007.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *La Protección de los Desplazados Internos y el papel del ACNUR*, 27 de febrero de 2007.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Informe Piloto, Evaluación de las Necesidades Globales, realidades de los refugiados, satisfaciendo las necesidades de los refugiados y de otras personas de interés del ACNUR a nivel mundial*, Traducido por la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas, 2008.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y la ONG Holandesa para los refugiados Stichting Vluchteling, “El perfil de la población colombiana con necesidad de protección internacional. El caso de Venezuela”, 2008.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Informe, Tendencias Globales, refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas, ACNUR, 2009.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Informe, Niveles y tendencias de asilo en países industrializados, sinopsis estadística de las solicitudes de asilo presentadas en Europa y otros países seleccionados, ACNUR, 2009.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Informe, Tendencias Globales, 2010.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados/Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Directriz diferencial para los niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado en Colombia, 2010.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Protección de los derechos de los apátridas*, Ginebra Suiza, 2010.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Directriz de elegibilidad del ACNUR para la evolución de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo de Colombia, Documento HCR/EG/COL/10/2 de 27 de mayo 2010

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la convención de 1951 y el protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados, 2011.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Manual y Directrices Sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado, 2011.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Manual de Reasentamiento del ACNUR, 2011.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Informe, Tendencias de Asilo, niveles y tendencias de asilo en países industrializados, ACNUR, 2012.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Informe, Niveles y tendencias de asilo en países industrializados, ACNUR, 2013.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Informe ACNUR, Tendencias globales, 2013.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Informe Anual, Resumen Ejecutivo para refugiados en Ecuador, 2013.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Informe Tendencias globales, Desplazamiento forzado, 2014.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados *Manual sobre la protección de las personas apátridas*, 2014.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados *Plan de Acción Mundial para acabar con la apatridia: 2014-2024*

Amnistía Internacional, informe España Frontera Sur. El Estado da la espalda a los derechos humanos de los refugiados e inmigrantes, 2005.

Amnistía Internacional, *Informe Mauritania*: “Nadie quiere tener nada que ver con nosotros”, 2008

Amnistía Internacional, *La UE y los derechos humanos. Tener en cuenta el impacto de las políticas en las personas*, 2009.

Amnistía Internacional, Informe Datos y Cifras sobre derechos humanos, 2013.

Amnistía Internacional, Informe, el Coste Humano de la Fortaleza Europea, violaciones de derechos humanos cometidas en las fronteras de Europa contra personas migrantes y refugiadas, 2014.

Amnistía Internacional, *El asilo en España: un sistema de acogida poco acogedor*, 2016.

Amnistía Internacional, Informe la situación de los derechos humanos en el mundo, 2017.

Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, *Informe Derechos Humanos en la Frontera Sur 2014*.

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, panorama general, conflicto, seguridad y desarrollo*, 2011.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Informe, La situación de los Refugiados en España, 2003.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Informe, La situación de los refugiados en España, 2005.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Informe, La situación de los refugiados en España, 2006.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Informe, la situación de los refugiados en España, 2009.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Informe, La situación de las personas refugiadas en España, 2010.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Informe, La situación de los refugiados en España, 2011

Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Informe, La situación de las personas refugiadas en España, 2013.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Informe, Las personas refugiadas en España y Europa, 2015.

Comisión Europea, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Primer informe anual sobre inmigración y asilo (2009). COM (2010) 214, de 6 de junio de 2010.

Comisión Europea, IV Informe Anual sobre Inmigración y Asilo, 2012, comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y Al Consejo, COM (2013) 422 final, Bruselas, 17.6.2013.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Extracto Informe anual de la, 2005

Comité Internacional de la Cruz Roja, Informe Anual Colombia, 2005.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, V Informe Anual de Migración y Asilo, 2013.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento “Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada”, Boletín, Número 79 - Bogotá, Quito, Marzo de 2012. Disponible en [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_si&type=4](http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=4).

Defensor Del Pueblo, Estudio sobre el Asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida, Madrid, 2016.

Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Boletín de Resultados en Seguridad Democrática No. 2, 2008. Disponible en [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Boletin\\_de\\_Seguridad\\_II.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Boletin_de_Seguridad_II.pdf).

Escola de Cultura de Pau, Alerta 2005, informe sobre conflictos y derechos humanos y construcción de paz, Icaria, 2005.

Escola de Cultura de Pau. Alerta 2015 !Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz, Barcelona: Icaria, 2015.

Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. Informe sobre la inmigración y el asilo en España. Aprobado en la Sesión Plenaria celebrada en Madrid el 22 de octubre de 1997.



Human Rights Watch, *Informe Colombia*, 2005. Disponible en red [http://pantheon.hrw.org/legacy/spanish/inf\\_anual/2005/ColombiaSP.pdf](http://pantheon.hrw.org/legacy/spanish/inf_anual/2005/ColombiaSP.pdf).

Human Rights Watch, *Informe Mundial*, 2011.

Human Rights Watch, *Informe Mundial*, 2014.

Human Rights Watch, *Informe la crisis en Buenaventura, desapariciones, desmembramientos y desplazamiento en el principal puerto de Colombia en el pacifico*, 2014. Disponible en <http://www.hrw.org/es/node/123794/section/6>.

Internal Displacement Monitoring Centre Norwegian Refugee Council. *Informe Global Overview 2015: people internally displaced by conflict and volence*. Información disponible en <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf>.

Ministerio de Asuntos Sociales, *Los refugiados: Dinámica de su desplazamiento, informe de la Comisión independiente sobre asuntos humanitarios internacionales, Documentos Técnicos*, Madrid, 1989.

Ministerio del Interior, *Anuario estadístico*, 2005

Ministerio del Interior, *Memoria Estadística de la Oficina de Asilo y Refugio de la Dirección General de Política Interior*, Madrid, 2006.

Ministerio del Interior, *Asilo en cifras*, Madrid, 2009.

Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Boletín estadístico de Extranjería e inmigración*, n°. 19, 2009

Ministerio del Interior, *Informe Asilo en cifras*, Madrid, 2011.

Ministerio del Interior, *Informe, Asilo en cifras*, Madrid, 2012.

Ministerio del Interior, *Informe Asilo en cifras*, Madrid, 2014.

Ministerio del Interior, *Informe Asilo en cifras*, Madrid, 2015.

Naciones Unidas. *Informe, Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 2014. Disponible [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/spanish/MDG\\_Report\\_2014\\_ES.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/spanish/MDG_Report_2014_ES.pdf).

Organización Internacional para las Migraciones, *Fatal Journeys Volume 2: Identification and tracing of dead and missing migrants*, Geneva.

Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud, Informe mundial sobre la violencia y la salud, 2002. Disponible en [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/world\\_report/es/summary\\_es.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf).

Organización Internacional para las Migraciones, *Migración Irregular y Flujos Migratorios Mixtos: Enfoque de la OIM, Nonagésima Octava Reunión*, MC/INF/297, 2009. Disponible en [https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/policy\\_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos\\_ES.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos_ES.pdf).

Organización Internacional para las Migraciones. *Informe sobre las Migraciones en el Mundo, los migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad*, 2015.

Organización Mundial de la Salud, Informe, resumen de orientación, la Situación Mundial de la Prevención de la Violencia, 2014. Disponible en [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/status\\_report/2014/es/](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/status_report/2014/es/).

Organización Mundial de la Salud. Informe sobre la situación mundial de la violencia, 2014.

Oxfam Internacional, *Informe la violencia sexual contra la mujer en Colombia, una arma de guerra*, 2009

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Sobre Desarrollo Humano, Superando barreras: movilidad y desarrollo humano, 2009. Disponible en [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2009\\_es\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2009_es_complete.pdf).

Red Europea de Migración, Informe Anual de Estadísticas de Migración y Protección Internacional, elaborado por el Punto de Contacto Nacional de España de la Red Europea de Migración, 2009.

Unión Europea, Informe anual sobre la situación del asilo, European Asylum Support Office (EASO), Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2012.

Unión Europea, Informe anual sobre la situación del asilo, European Asylum Support Office (EASO), Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2013.

Unión Europea, Informe un Sistema Europeo Común de Asilo, 2014.

Universidad Nacional de Colombia/UN. Informe General de las Mesas de Trabajo, Foro Nacional sobre las víctimas, agosto los días de 3 a 5, Cali, 2014. Disponible en <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/undp-co-informefinalFNV-2014.pdf>.